ABORIGINAL PEOPLES COLLECTION

ABORIGINAL CORRECTIONS POLICY UNIT

Canada

Solicitor General Canada

Solliciteur général Canada

100-03661/

This report was prepared on contract with the Ministry of the Solicitor General of Canada. The views expressed herein are those of the focus group participants and the editor.

Issues in Urban Corrections for Aboriginal People

Report on a Focus Group and an Overview of the Literature and Experience

APC 17 CA (1998)

Aboriginal Peoples Collection

Single copies of this report may be obtained by writing to:

Aboriginal Corrections Policy Unit
Solicitor General Canada
340 Laurier Avenue West
Ottawa, Ontario
K1A 0P8

If more than one copy is required, please feel free to photocopy any or all parts of this report.

This report is also available on the Internet at www.sgc.gc.ca

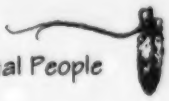
Cat. No.: JS5-1/17-1998
ISBN No.: 0-662-63711-9

Issues in Urban Corrections for Aboriginal People

Report on a Focus Group
and
an Overview of the Literature and Experience

Edited and with supplementary material added
by Joan Nuffield

March, 1998



EXECUTIVE SUMMARY

This is a report of a focus group held in June, 1997 to discuss issues related to the provision of urban Aboriginal corrections services in Canada.

The focus group included representatives of urban Aboriginal service agencies from various major urban centres across Canada, reflecting the wide variety of services available in urban areas. As well, the group included representatives from the Correctional Service Canada (CSC) and the Department of the Solicitor General Canada's Aboriginal Corrections Policy Unit (ACPU).

The focus group addressed issues including:

- The changing profile of urban Aboriginal offenders – higher risk, multi-need, more so than even in the recent past;
- The needs of urban Aboriginal offenders – they need to survive in a modern urban environment, but they also need to connect with their Aboriginal roots;
- The program elements which must be provided, and the focus which these programs should have;
- The needs of particular offender groups, including women, HIV^+ offenders, sex offenders and gang members;
- Issues related to the delivery of service in urban areas – including the need to transcend narrow jurisdictional boundaries and fund programs in a comprehensive fashion, and;
- Innovative strategies for justice delivery in urban areas, including sentencing circles, justice councils, and restitution programs.

Additional material is provided from the Canadian literature on urban Aboriginal offenders, and Canadian experience with innovation in the urban Aboriginal justice sphere.

TABLE OF CONTENTS

Executive Summary i

Table of Contents iii

Introduction 1

Incarceration of Aboriginal People in Canada 2
Trends in On- and Off-Reserve Numbers of Aboriginal People 2
Crime and Incarceration From Urban and Non-Urban Areas 3
Experiences of Urban Aboriginal People 4
Characteristics of Urban Aboriginal Offenders 6
Organization of this Report 7

Part 1 – The Focus Group Discussion 9

The Aboriginal Agencies Represented 9
Circle of Eagles Lodge 9
Community Training Residence (CTR) 9
Micmac Friendship Centre 10
Native Clan Organization 10
Okimaw Ohci (The Healing Lodge) 10
Pedahbun Lodge 11
Regina Aboriginal Human Services Co-Operative (RAHSC) 11
Stan Daniels Correctional Centre 11
Waseskun House 11
Federal Corrections Participation 12
Issues Concerning the Clients 12
Client Profiles 12
Client Needs 12
Program Content 13
Approaches to Offender Needs 13
Client-Centred Approaches 15
Elders 17
Outreach 18
Working with HIV+ Clients 18
Working with Women 18
Working with Sex Offenders 19
Working with Gangs 20
Obstacles to Achieving Agency Goals 20
Funding 21
Problems in Dealing with Non-Aboriginal Governments 22
The Provision of Information 24
Cross-Cultural Training 25
Section 81 of the CCRA 25

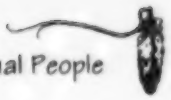
Research and Evaluation 26
How to Improve Government-Community Co-Operation? 27
Obstacles Within Aboriginal Agencies and Communities 27
Staff Training and Support 27
Support in Communities 28
Expansion/Movement to Rural Settings 29
Future Aspirations 30

Part 2 – Urban Justice Initiatives **31**

Introduction 31
Needs of Urban Aboriginal Offenders 31
Response to Treatment by Aboriginal and Non-Aboriginal Agencies 33
Issues in the Delivery of Urban Aboriginal Justice Programs 34
Circle Sentencing in Urban Environments 36
Community Councils 38
Aboriginal Legal Services of Toronto (ALST), Toronto 38
Regina Alternative Measures Program (RAMP) 39

Appendix A - List of Focus Group Participants **41**

Appendix B - Bibliography and Resource Materials **43**



INTRODUCTION

In June of 1997, officials of the Aboriginal Corrections Policy Unit of the Department of Solicitor General Canada brought together main stakeholders from across Canada in order to discuss key issues in the urban Aboriginal justice field. This is a report of that discussion.

The focus group discussion was the product of a number of developments. Previous work in the area had been commissioned by Solicitor General Canada with the objective of clarifying the issues and sharing information on current programs and activities. Specifically, the focus group used as its starting point ***Selected Urban Aboriginal Correctional Programs in Canada: A Program Review***, by Thérèse Lajeunesse and Associates (1995). This was the twelfth report in the Aboriginal Peoples Collection of the Aboriginal Corrections Policy Unit.

That report, based on a review of correctional aftercare and other programs delivered by seven selected urban Aboriginal agencies within Canada, showed a wide variety of service delivery agencies and programs, including residential and non-residential programs. By the time of the 1997 focus group, another level had been added to this variety, with the inclusion of Okimaw Ohci, the first-ever federal penitentiary in Canada designed and run specifically for Aboriginal women.

Lajeunesse identified a number of larger themes pertinent to the experiences reported by service providers, the government agencies with whom they work, and their correctional clients. More particularly, Lajeunesse identified the following three needs which were considered critical to future advancement of services in this area:

- Further **staff training** for Aboriginal service personnel in the delivery of specific types of intervention with correctional clients;
- Improved **networking** within existing community resources, and;
- **Information exchange** with agencies and personnel involved in the provision of similar services.

With respect to arrangements between aftercare service providers and the government correctional agencies with whom they work, the following issues were also considered to be central:

- Arriving at satisfactory, stabilized – and perhaps, uniform – **funding formulas**;
- Increased **communication** between government liaison personnel and halfway house staff;
- **Cross-cultural training** for non-Aboriginal correctional staff who have contact with both Aboriginal offenders and halfway houses; and
- Ensuring that institutional staff assist in **advising Aboriginal inmates** of the availability, criteria, and process for accessing the services of halfway houses.

One recommendation of the Lajeunesse report was a national workshop to discuss these issues and further share information of interest to service providers and government agencies. The present focus group is in partial response to this recommendation.

Incarceration of Aboriginal People in Canada

Another continuing concern which led to interest in the focus group is the high numbers of Aboriginal people incarcerated in Canada. Aboriginal people account for a much higher proportion of Canada's carceral population than would be expected from looking only at their numbers in the general population. Although Aboriginal people account for only 2% of the total Canadian population 18 years and over, they account for 16% of the total provincial/territorial sentenced admissions in 1996/97.[1]

The reasons for this over-representation are numerous and complex; some of them have been explored in another report in the Aboriginal Peoples Collection, namely ***Dimensions of Aboriginal Over-representation in Correctional Institutions and Implications for Crime Prevention*** by Carol LaPrairie (APC 4 CA (1992)).

For correctional service providers, there are numerous issues and factors connected to the over-representation phenomenon. Aboriginal service providers in urban and non-urban areas alike often feel they have difficulty persuading justice system representatives to treat their programs seriously enough to consider them as viable alternatives to incarceration or to continued incarceration. In certain areas of the country, such as the Atlantic provinces, the numbers of Aboriginal offenders are (to borrow the phrase made famous in relation to female offenders in Canada) "too few to count" – meaning that it is difficult to find funding and other resources to devote specifically to the needs and risks presented by the relatively small numbers of Aboriginal offenders.

Since Aboriginal offenders often do not participate in, complete, or benefit as much as non-Aboriginal offenders from rehabilitation programs designed for non-Aboriginal offenders, this creates a gap in the provision of services which can help offenders stay out of custody, or help them be released from custody as early as possible. Then again, Aboriginal offenders who end up in custody tend to have multiple needs and to present higher risks on release (see Johnston, 1997; Hann and Harman, 1991). This in turn will affect their likelihood of being granted early conditional release.

Trends in On- and Off-Reserve Numbers of Aboriginal People

Our best assessment[2] of the official statistics suggests that there has been a dramatic shift over the past thirty years in the proportions of Aboriginal people in Canada living on- and

---

1 From the Canadian Centre for Justice Statistics bulletin dated May 1998.

2 "Best" assessment because official statistics on Aboriginal people in Canada are open to various criticisms concerning how certain peoples are counted, whether they have been counted at all (this is a particular problem with respect to poor and homeless urban people), and self-selection out of the Census process.

off-reserve. Whereas in 1966, it would appear that 80% of the Aboriginal people of Canada lived on reserves, by 1990 this figure had dropped to 60%. Large populations of Aboriginal people reside in major urban centres such as Toronto, Winnipeg, Edmonton, Vancouver, Calgary, Saskatoon and Regina.

A wide variety of reasons have been cited to account for this significant shift in the location of Aboriginal people in Canada. These include reasons related to reserves, non-reserve areas, and law and policy respecting Aboriginal people. Regarding reserves, it has been suggested that housing and other on-reserve systems are too overtaxed to provide adequately for all members of certain bands; that the lack of employment and other opportunities in many reserve areas cause people to seek opportunities elsewhere; and that violence and other negative conditions on reserves, together with the insular and self-perpetuating nature of many on-reserve situations, cause people to migrate to urban communities.

With regards to urban and other non-reserve areas, some writers have suggested that it is the apparent attractions of these areas which draw people from reserves, including jobs, training opportunities, excitement, larger populations of like-minded people, and access to a wide variety of other stimuli.

Finally, some (e.g. Hendrickson, 1993) have suggested that legal and regulatory issues, such as changes to band membership provisions under the *Indian Act* and requirements respecting qualification for employment insurance, are key factors for those who stay on reserve and those who leave.

It is usually the more marginalized members of reserve communities who move to the city and, once they arrive, they lack the tools (such as education and employment skills) which would enable them to thrive in an urban environment. McDonald (1991) found that Aboriginal people living off-reserve are significantly younger, poorer, less well educated, and more prone to unemployment than are Canadians in general. Because of this, most gravitate to inner city cores, an environment which can promote criminal behaviour. Research suggests that Aboriginal people are over-represented in inner city populations (see Murphy *et al.*, 1992).

Crime and Incarceration from Urban and Non-Urban Areas

It is not possible, given official statistics[3], to make definitive statements about the relative levels of crime committed (or experienced as victims) by Aboriginal people in urban and non-urban areas. Differences in the levels of available police coverage of reserve and off-reserve areas (see INAC Task Force Review of Indian Policing, 1990) are also likely to skew the usefulness of available statistics, which are normally – with the exception of

---

3 Police agencies do not routinely collect information about the ethno-cultural identity of persons who are accused of crime or victimized by it. Occasional "snapshot" studies commissioned, with the cooperation of selected police agencies, by the Canadian Centre for Justice Statistics are the closest proximate.

victimization surveys – limited to compilations of numbers of crimes reported to the police.

However, we do know that a large number of Aboriginal people who are admitted to correctional institutions in Canada lived in urban areas at the time of the offence. For example, the Cawsey Inquiry (1991) found that only 5.7% of the Aboriginal persons charged with a criminal offence in Alberta in 1989 were charged on reserve, even though 66% of all registered Indians lived on reserves at approximately the same time. McCaskill (1985) found that 67% of the federal and provincial prisoners from Manitoba in 1984 lived in urban areas at the time of the offence.

It is possible that the large numbers of Aboriginal offenders coming from urban areas are simply a function of different police coverage in those areas, and differences in the likelihood of being caught. Aboriginal people committing crimes in urban areas may be more likely to be reported, more likely to be detected because of greater police coverage in those areas, or because they commit crimes which are more likely to be reported or detected (e.g. public disturbances). It may also be that there are more opportunities for diversion from courts and from prisons in non-urban areas than in urban ones (see LaPrairie's (1991) observations regarding the ability of non-urban Northern Quebec Cree communities' ability to absorb crime and social problems in such a way that it does not necessarily come to the attention of police, nor is dealt with through the justice system). The larger urban numbers alone, however, are a significant factor which should inform public policy and resourcing.

A recent study of a large sample of Aboriginal inmates incarcerated in Canadian federal penitentiaries (Johnston, 1997) found that only one-quarter (24%) of the group had *originally* come from reserve or "remote" areas; 44% originally came from rural areas, and 30% from urban areas. (The interviewers did not ask about where the offenders had been living at the time of the offence.) Interestingly, this study also found that a majority of the group had left their home community after their youth. Less than one-fifth (18%) had lived in their home community all their life, apart from periods spent incarcerated.

Experiences of Urban Aboriginal People

A significant advance in research on urban Aboriginal people, crime and the justice system occurred with the publication in 1995 of *Seen But not Heard: Native People in the Inner City* by Carol LaPrairie. LaPrairie interviewed 621 inner city Aboriginal persons in four major Canadian urban centres. Almost two-thirds of them had spent time in some form of detention or custody, and four-fifths had been charged with a criminal offence at some time in their lives. This study is of particular interest to a discussion of urban correctional issues. The proportion of the interviewees in each city who had been born off-reserve varied from 25% to 55%.

LaPrairie found that three reasonably distinct sub-groups could be distinguished among the inner city people interviewed. These three sub-groups differ from one another both in

terms of their involvement in the justice system, and their socio-economic circumstances and lifestyles. From this finding, she suggests that involvement in both crime and the justice system is not so much a function of race/racism, as a function of class. In other words, those inner city people who were living lives of greater poverty and dysfunction were more likely to be involved in the justice system than were those who were less dysfunctional and were making a better life for themselves.

Analysis of the interviews with these inner-city people revealed that they fell into three fairly distinct groups:

- People whom LaPrairie calls the **Inner 1 group** had the greatest involvement in the criminal justice system – more total criminal offences, charges, and total custody time. The Inner 1 group were people for whom "from childhood and into adulthood, life … [was] a downward spiral" (1994:56). Many of them were street people. This group had the most exposure to violence, disruptive and unstable family circumstances, unemployment and the welfare system, criminal victimization, alienation from society in general and from reserves, and severe alcohol involvement.

- The **Inner 2 group** had less involvement in the justice system, and had somewhat better life circumstances than the Inner 1 group. They reported having had more stable childhoods, were somewhat better educated, were more likely to have worked half their adult lives, and had less severe problems with alcohol.

- The **Outer (but still urban) group** had the least involvement with the justice system, and were also the most likely to report a stable family upbringing, more education, less unemployment, current residence in a neighbourhood they liked, and aspirations to alternative lifestyles for themselves and their children.

From these patterns, LaPrairie concludes that the differences in the lives of urban Aboriginal people also explain much about their different experiences with crime and justice.

The second of LaPrairie's major findings which are of direct relevance to this report, is that **the method of approach to these different inner-city Aboriginal groups must be different** if they are to be helped through services organizations and others.

- Inner 1 people are major users of street-level services, but these services tend to be for very basic needs and have no fundamental impact on their lives. What they most need and can benefit from is safety, periodic detoxification, and shelter. Their ability to use education and vocational training may be very limited. "Direct contact with this group is required when [service availability] information is being dispensed" (1994:89).

- By contrast, the Inner 2 group are more likely to benefit from education, vocational training, and job-entry opportunities for learning skills on the job. LaPrairie suggests they must also be contacted and recruited through direct person-to-person interventions by service organizations, because they are unaware of what services are available and because, like the Inner 1 group, they have "memories [which] plague and often immobilize them" (1994:90).

- The Outer group, although they have fewer problems, are the primary users of existing services. In general, many of them are already motivated to improve their lives. They are "most able to benefit from [indirect] advertising and more likely to seek out opportunities and services than the other groups" (1994:90).

The third of LaPrairie's findings which is of particular interest has to do with **what inner-city interviewees said about what they most wanted in the way of opportunities and services**. Although a scant majority (56%) said they believed there were enough services for Aboriginal people in their area, those who wanted more opportunities were most likely to name:

- employment – even though "the actual ability of people to work varied greatly" (42%);
- better delivery of services (more co-ordination among existing services, more proactive information-sharing and recruitment of clients, facilities closer to the inner core, longer or more "street-wise" operating hours, etc.) (31%);
- housing/shelter (30%);
- drop-in centres (28%);
- education (25%);
- community development – by which interviewees appeared to mean the creation of a sense of real community (25%);
- cultural opportunities(7%); and
- legal services (4%).

Finally, LaPrairie notes that "the usual response to crime and disorder is not to improve communities or respond differently to the problem, but to expand [or change] the criminal justice system" (1994:234). What is needed instead, she argues, is broad-based prevention, intervention, research and evaluation to assess the impact of strategies to improve the lives of inner-city people who are motivated to achieve something better.

Characteristics of Urban Aboriginal Offenders

A few studies have looked at the differences between Aboriginal and non-Aboriginal offenders and inmates, but no research to date distinguishes urban Aboriginal offenders in Canada from non-urban ones. Generally, these studies suggest that Aboriginal offenders and inmates suffered much greater disadvantages than did non-Aboriginal offenders or Aboriginal people in general. These disadvantages extend to areas of early childhood experiences including family violence, education, vocational skills, substance

abuse and other areas of dysfunction, income and employment (Cawsey Inquiry, 1991; McCaskill, 1970 and 1985).

Other studies suggest that Aboriginal inmates tend to be admitted for more serious offences. Hann and Harman (1991) found that:

- 32% of Aboriginal offenders released from penitentiary during 1983/84 had been admitted for a crime against the person (excluding robbery), as compared to 19% of non-Aboriginal offenders.

- On the other hand, only 24% of Aboriginal offenders had been admitted for robbery, a property offence which includes at least the threat of violence, while 35% of non-Aboriginal offenders had been admitted for robbery.

- Twice as many Aboriginal offenders as non-Aboriginal offenders (14% versus 7%) had been admitted for a violent sexual offence.

Overall, Aboriginal offenders recidivated at a higher rate than did non-Aboriginal offenders.

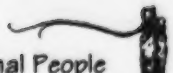
Urban Aboriginal offenders are often high risks for the "revolving door syndrome" of reoffending. One reason for this is that after their release, many of them return to the harmful environments that initially caused them to offend. For those who return to inner cities, this means a return to environments with few employment opportunities, poor living conditions, and strong peer subcultures that promote criminal behaviour. In addition, inner cities are characterized by extreme degrees of violence. Research has shown that exposure to extreme violence and normalization of violence characterize many inner-city Aboriginal offenders. This violent lifestyle complicates their integration into society, and makes them high risks to reoffend. Another problem that inner cities pose to reintegration is that, unlike reserves, they usually lack supportive family and community networks to help the offender with reintegration. Often, the only social ties that can be formed are to people who encourage the offender to reoffend.

Organization of this Report

This report is organized according to the issues which were discussed at the June 1997 focus group among urban Aboriginal corrections service providers. The material does not necessarily flow in the chronological order of the discussion. It is hoped that this format will be more helpful to the reader who is looking for information about a specific issue. The report also contains a separate chapter which reviews some of the key Canadian literature on urban Aboriginal issues which are pertinent to corrections and correctional clients. This chapter also provides information on some of the alternative justice arrangements being explored in urban areas within Canada.

There is not a perfect correspondence between the issues raised in the focus group and the issues found in the literature. There certainly is overlap, but some issues discussed at the focus group are given little or no attention in the literature, and vice versa. Areas of disagreement also exist. To some extent, this is probably a reflection of differences in the preoccupations which concern the people involved. The members of the focus group were, for the most part, people who manage or work within correctional or aftercare operations. By contrast, most of the literature reviewed was written by researchers and policy-makers or critics of various kinds. One would naturally expect these groups to focus on somewhat different perspectives, reflecting the different matters which absorb their attention on a daily basis.

The contrasts seem to reveal, however, more than just a difference in the day-to-day business of correctional service providers, researchers, critics and policy-makers. To some extent, they reveal a real difference in approach. These differences are of great interest to those who would like to see these groups learn from and exchange ideas and expertise with one another.



PART 1 – THE FOCUS GROUP DISCUSSION

The purpose of this focus group was to bring a small group of knowledgeable people in the area of urban Aboriginal corrections together to discuss:

- issues facing Aboriginal people in urban centres,
- priorities for people working in the field,
- ways in which governments can assist service providers to deliver correctional programs, receive information about available resources, and share experiences and information with one another, and
- ways of addressing the fact that perhaps 70% of Aboriginal offenders in Canada come from and return to urban areas.

THE ABORIGINAL AGENCIES REPRESENTED

To better understand where things stand today and where the front-line organizations are coming from, it is useful to include brief descriptions of the organizations and the services offered by them. Appendix A provides a complete list of the participants and their affiliations. The participants included representatives of agencies, as well as federal corrections authorities, an Elder, and a freelance Aboriginal journalist.

Circle of Eagles Lodge

Formerly the Allied Indian and Metis Society (AIMS), Circle of Eagles provides help to Aboriginal ex-offenders in Vancouver. It is a 10-bed transition facility for Aboriginal men, of which two are reserved for provincial offenders. Services include individual counselling, shelter and food services, mandatory Alcoholics Anonymous meetings, sweat lodges and talking circles. The focus of this organization is to heal men and their families as well as help fill the void that these people feel in their lives. An Elder who is associated with the program conducts drug and alcohol counselling, a parent-teen program and does outreach with high-risk Aboriginal schoolchildren. A Talking Stick program has been developed to teach the clients a little more about who they are, where they come from, and what their roots are as Aboriginal people.

Community Training Residence (CTR)

A residential centre under the direction of the Elizabeth Fry Society, the CTR provides help to Aboriginal women who are at risk of reoffending. The CTR is located in Saskatoon, Saskatchewan, but most of its clients are not originally from the immediate area. At the time of the focus group, it had been open about eight months. CTR has the capacity to house 12 women, with two intermittent-sentence clients. Clients are received directly from the courts, from Pine Grove (the only provincial correctional centre for women in Saskatchewan), and from the Okimaw Ohci Healing Lodge (the only federal correctional centre for Aboriginal women). The residence practices holistic health, and at

various times has tried various alternative therapies such as tai chi, aromatherapy and massage. Many of the clients have drug abuse problems as well as overwhelming pain and the centre looks for alternative ways to deal with pain and stress. Programming is focused on healing in order to address certain areas that cause them to reoffend. Less emphasis is put on finding employment for clients. There is access to a camp in the country, and sweats are held every weekend. The average length of stay is three months.

Micmac Friendship Centre

This cultural centre has been assisting Aboriginal people in and around the Halifax area for 25 years. The six-bed halfway house has been closed, and corrections services are now offered on a voluntary basis. The Centre offers alcohol and drug counselling, crisis counselling and intervention, cultural education, language classes, daycare, a child development centre, and a justice worker to help with legal issues. The Centre has 32 staff members and also provides emergency assistance with food, clothing and shelter. Several years ago, to assist offenders in developing skills to gain employment, the Friendship Centre started a school which has since come become a full-fledged community college.

Native Clan Organization

An organization based on helping offenders, Native Clan has a strong focus on Aboriginal programming for provincial as well as federal offenders. Its halfway house, Regina House, has been in operation since 1978. Regina House's capacity is 35 beds, and currently 70% of clients are Aboriginal. At Regina House, the organization runs a relapse prevention program, an Elder program, and medicine wheel teachings. Native Clan also manages a forensic behaviour clinic for the assessment and treatment of sex offenders, liaises with and provides on-site services (such as community assessments, Elders and sweat lodges) for federal correctional institutions, provides cultural activities and 24-hour counselling and parole supervision. A bush camp project was successfully begun and is now an independent program.

Okimaw Ohci (The Healing Lodge)

Okimaw Ohci is the first federal penitentiary in Canada specifically designed for Aboriginal women sentenced to terms of two years or longer. It is located in Maple Creek, Saskatchewan and can accommodate 30 women and 10 children. Legally a penitentiary, it delivers all core and Aboriginal programs offered by Correctional Service Canada (CSC), plus additional programs designed to meet the unique needs of its clientele. Okimaw Ohci was included at the focus group due to its unique, innovative program. Okimaw Ohci is accountable both to CSC and to a Governing Council comprised of three national Healing Lodge Elders, local Elders, and members of a larger steering committee that includes representatives from the Nikaneet First Nation.

Pedahbun Lodge

Pedahbun Lodge is a long-standing treatment/rehabilitation centre for Aboriginal people in Toronto. It offers a client-centred, four-month addictions treatment program that uses traditional ways of teaching, as well as fundamental life skills. The Lodge is open to both men and women and is affiliated with Aboriginal Legal Services of Toronto (ASLT). In the past, the Lodge found that clients just released from incarceration could only be accepted one at a time, in order to reduce disruptions to the Lodge's program. At the time of the focus group, this policy had been changed to acceptance of parolees only after they had been out for a minimum of 30 days, due to the staff's lack of training in deinstitutionalization.

Regina Aboriginal Human Services Co-operative (RAHSC)

A collective of non-governmental agencies, the Co-op provides programs and services for Aboriginal people in Regina. The aims and objectives are to strengthen and promote existing services, to identify gaps and overlaps in existing services, design new services where needs have been identified, and to be accountable to the Aboriginal community. In addition, they are working towards the devolution of government services to the Aboriginal community. RAHSC now runs the Regina Alternative Measures Program (RAMP), a pre- and post-charge diversion program with a restorative justice focus. The RAHSC has proposed a holistic program for post-release Aboriginal offenders based on healing principles.

Stan Daniels Correctional Centre

Run by Native Counselling Services of Alberta (NCSA), the Stan Daniels Centre is a 75-bed community correctional centre in Edmonton with a strong focus on Aboriginal programming. Some 80% of its clients are Aboriginal. Certified with the provincial and federal governments, Stan Daniels houses offenders on conditional release and at minimum security levels. Programming includes an Elder on staff who resides at the centre three days a week, a seven-week life skills program, a four-week grief program, anger management, voluntary urinalysis, and a relationships program for residents and spouses. NCSA also provides parole supervision and a Courtworkers program, has a ten-day halfway-back program for those who violate parole, and provides liaison services to Bowden Penitentiary.

Waseskun House

Waseskun House is a halfway house for Aboriginal men in Montreal. The program lasts 20 weeks, but offenders may stay on longer if they wish. The programming is rooted in an inclusive approach to Aboriginal cultural tradition. Each individual has a program developed to specifically address his needs. Aspects include individual and group counselling, Aboriginal family systems awareness, human sexuality, men's issues, conflict resolution, life skills, talking circles, sweats and more. A sexual deviation clinic

is available for those who require it. Formerly, there was a direct employment program (Waseskun had its own moving company), and there is a need for more vocational training and employment programs. They still maintain a job search program for offenders, funded by welfare. Waseskun also has access to a healing camp in the country.

FEDERAL CORRECTIONS PARTICIPATION

Correctional Service Canada was represented by three officials: the Kikawinaw (Warden) of Okimaw Ohci, the federal penitentiary for Aboriginal women in Maple Creek, Saskatchewan; a representative from the Prairies Region who specializes in contracting with Aboriginal agencies and governments for the provision of correctional services to Aboriginal offenders; and a specialist in female offender programs from National Headquarters. In addition, a member of the National Parole Board (NPB), Prairies Region, and members of the Aboriginal Corrections Policy Unit, the official hosts of the focus group, were in attendance.

ISSUES CONCERNING THE CLIENTS

Client Profiles

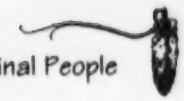
There was general agreement that the **client profile of these urban Aboriginal correctional and treatment agencies is changing.** In general, clients in recent years had a greater tendency than in the past to be:

- More violent (e.g. a higher proportion of so-called Schedule 1 offenders – persons convicted of violent offences and committed to federal custody);
- Involved in more than just property crime and public order crime;
- Younger;
- Abusing drugs as well as, or in preference to, alcohol;
- Higher risk;
- Higher need;
- More likely to be involved in a gang, particularly in Western cities;
- More likely to disclose having been a victim of a sexual offence, particularly those convicted of sexual offences;
- HIV^{+}.

Client Needs

The needs presented by clients are serious and numerous. Among the needs discussed by the focus group are:

- **Substance abuse** is currently the key need of most of the clients served by the agencies. While addictions present their own problems in terms of contributing to



dysfunctions in lifestyle, they also mask and are connected to a wide range of other needs, including those listed below.

- **Isolation**: many clients have no positive social contacts, nor a healthy community to return to.
- **Role models**: clients need positive role models to identify with and to guide them.
- **Spiritual and cultural activities**: ironically, with the advances made in spiritual and cultural opportunities in penitentiaries, some clients have more difficulty finding as many opportunities in the community.
- **Loss of pride and identity**: clients need to understand their Aboriginal heritage and take pride in it.
- **Emotional counselling**: most clients still require help in healing from early childhood and other relationship deficiencies in their lives; one focus group member referred to this as a need for nurturing. Emotional needs may surface in the form of hostility and rage, suicidal tendencies, family violence, or other dysfunctional behaviour.
- **Sexual and physical abuse treatment**: many clients are still dealing with recovery from their own abuse, and many of these need to work on their own abusive behaviour.
- **Relationship skills**: a related need is to learn skills in dealing with family, community and other relationships in positive ways.
- **Institutionalization**: many clients coming straight out of custody present difficulties for agencies as the staff often lack the skills necessary to cope with the offenders' behavioural problems.
- **Education and vocational skills**: many clients require educational and vocational skills in order to find and retain employment.
- **Employment**: many clients have a history of chronic unemployment or underemployment.

Program Content

The Aboriginal agencies represented at the focus group discussed their various approaches to the design and delivery of their program. As would be expected from their widely varying situations and clientele, these agencies displayed a number of varying approaches to their work.

Approaches to Offender Needs

The emphasis placed on different needs varied from agency to agency. **Some agencies seem to focus more on Aboriginal spiritual and cultural activities** than on any other area; to some extent, this may be because, for offenders, they are the only source of Aboriginal spirituality and culture – there is no other avenue through which Aboriginal offenders can gain access to smudges, sweats, and other ceremonies. These agencies therefore pay particular attention to meeting this need for their clients.

Other agencies put strong emphasis on **building offenders' concrete skills for surviving in the urban environment**: skills such as literacy, educational upgrading, vocational trades training, job search, and job placement. Without losing sight of their clients' unique cultural background, these agencies focus on helping them support themselves through legitimate employment and thereby stabilize their daily routine.

In fact, the Micmac Friendship Centre, so concerned about the need to upgrade its clients' educational and vocational skills for self-sufficiency, created a school for them which is now an independent community college associated with the Centre. Waseskun House started a moving company in order to employ its clients; currently, Waseskun House collaborates with provincial welfare authorities to fund Pay Programs, a job search program which attempts to match clients' interests to placements in the community. Aboriginal agencies, said one participant, need to be better organized to serve clients' education and employment needs.

Still other agencies consciously downplay the need for legitimate income and job stabilization, in the first instance, for clients. The clients of these agencies may be in more need of basic life skills or healing than others. CTR in particular takes the view that the women in its care will be **unable to benefit from any other assistance until their most basic needs for emotional, sexual, and spiritual healing are addressed.**

Finally, some agencies have come to the view that the best approach is a combination of modern and traditional (or mainstream and Aboriginal) approaches. These agencies take what they consider to be the most useful techniques from both cultures. This is consistent with the warning reported (in Zellerer, 1994) by an Aboriginal spousal assault program worker that programs should not be allowed to become simply a cultural group, but rather should combine elements of Aboriginal spirituality and culture with the best of what is known from the offender treatment field. In fact, Zellerer's most consistent finding from her review of the literature and extensive discussions with program workers across Canada is that "programs should combine mainstream or contemporary methods with traditional Aboriginal approaches" (1994:40).

Okimaw Ohci is a good example of this attempt to merge the two approaches in a modern correctional environment. This institution, purposely built for Aboriginal female federal offenders, incorporates such Aboriginal elements as a circular design and connection to nature. In addition, the institution focuses on the individual needs of each offender. It operates on a non-hierarchical management model, constantly informed by the best teachings of Elders from the local and national scene. Okimaw Ohci is, at the most essential level, designed to provide a caring, non-judgmental and supportive community for women who may never, in their previous lives, have experienced the kind of safety and support which they need in order to heal. At the same time, it delivers CSC's core programs, including the flagship Cognitive Skills[4] program for offenders, the evaluation

[4] Cognitive Skills Training is a core program of Correctional Service Canada (CSC). It is premised on the assumption that offenders can learn alternatives to self-destructive and self-justifying errors, such as impulsiveness, lack of empathy for victims, not thinking through the positive ways they could

of which has shown it to be effective for both Aboriginal and non-Aboriginal offenders. In fact, Okimaw Ohci provides, if anything, a more intensive experience of cognitive skills training for its clients than do other CSC penitentiaries, giving offenders as well as staff enough understanding and experience with the principles and skills that they could move on to become trainers themselves.

The different approaches to offender needs demonstrated by the different agencies at the focus group seem to reflect a number of other factors. For those agencies operating in cities with few other Aboriginal organizations, there is a strong need to fill a gap in Aboriginal spiritual and cultural opportunities for those offenders coming out of custody who wish to pursue their spiritual heritage. For offenders, the needs created by their offending behaviour may exclude them from opportunities with Aboriginal organizations which are not experienced in working with criminal behaviour. In these cases, agencies which work with offenders are most likely to provide the cultural and spiritual opportunities.

The availability of other Aboriginal agencies in the city may determine whether an Aboriginal corrections agency will focus on so-called criminogenic[5] needs such as employment and unresolved anger which manifests in criminal behaviour. Some Canadian cities have a large number of agencies of and for Aboriginal people and, according to some focus group participants, there may actually be competition for client resources and services; halfway houses often find a specific niche for services and may specialize in deep-end criminal behaviour, such as sex offending and other forms of violence, which are not addressed by other agencies.

Client-Centred Approaches

The focus group discussion gave rise to an apparent distinction in the approaches taken by Aboriginal agencies in dealing with offenders. Several participants referred to the client as the centre of a number of concentric circles representing various interests and viewpoints. One participant, for example, described the workings of treatment as a series of concentric circles, similar to the action of a stone being dropped in water and producing ripples outward.

---

react, etc. The training combines teaching offenders to see the errors in their path, as well as experientially coaching them in new skills for finding alternatives. Evaluation (Robinson, 1995) shows positive effects from Cognitive Skills Training on post-release adjustment. However, Aboriginal offenders in penitentiary are more likely not to complete Cognitive Skills Training than are non-Aboriginal offenders. Those who do complete it are less likely to commit a new offence after release than those who do not, although they are also more likely to be readmitted to penitentiary on a technical violation.

5 See Part 2, page 41.

In the inner circle is the client. The client is seen as a relative, as a person who belongs to someone somewhere – someone's grandfather, son, wife, niece – and, as such, that person deserves respect. That person has a place in the community.

The next circle is the staff. They are responsible to the client; they have to make a commitment to help.

The outer circle is the Executive Director. This person has a responsibility to create a safe environment for both the staff and clients so they can do the work that needs to be done.

The operational plan for Okimaw Ohci, contains a similar drawing, with the client at the centre.

This approach appears to differ from that of most non-Aboriginal correctional facilities. There, the emphasis is more on the client's responsibilities to observe the rules and the programs of the institution, and less on the responsibilities of the staff and the community to assist the offender to find the right path. To some extent, of course, this is an effect of the much larger size of most prisons and penitentiaries where crowd control becomes a greater concern.

The circular approach reflects the principle of the interconnectedness of all things, wherein the circumstances which give rise to the criminal behaviour, and those which may cure it, are the responsibility of all, not just of the offender.

Another difference appears to lie in the extent to which the program is influenced by the offender him- or herself. A number of focus group participants took pride in distinguishing their own client assessment and treatment design from others, stating that each offender's program was individually tailored to the client.

To some extent, this may be a reaction against the complex process of case management followed by CSC and other correctional systems. For CSC, case assessment entails a sizeable manual, the use of certain standard measures, the application of a number of assessment tools such as risk and needs scales, and the generation of a number of forms for completion. For many Aboriginal agencies this process seems excessively

standardized and often appears to amount to just so much paper. They describe their own process as one which is based on each individual.

This may reflect a cultural difference in the way the work is perceived. Mainstream correctional agencies employ various assessment tools which have been validated by research as useful for distinguishing high-risk offenders from low-risk offenders, and for suggesting the most important offender needs to work on. However, these tools are based on research about "the average" – and certainly, on samples of offenders who are mostly non-Aboriginal. They are a way of helping the correctional worker to make decisions about how to address the individual offender based on research on a large number of other offenders.

By contrast, Aboriginal agencies state that they approach their work first and foremost from the point of view of the individual offender. The preferred learning style, for the workers as well as the offender, is "learning by experience". The preferred means for the worker to understand and connect to the individual is through the (hopefully) similar experiences of the worker and his/her relations.

Since most research about what works in corrections is in fact based on the application of non-Aboriginal treatments to non-Aboriginal offenders, this reluctance to adopt the mainstream direction is fully understandable. To the extent that it darkens the perception of the usefulness of assessment tools, and research and evaluation generally, it may be unfortunate, as funding agencies do in fact rely on available research to make funding decisions.

Finally, the client-centred approach to correctional work contrasts with mainstream approaches to the extent that it implies the offender will direct, to some extent, the correctional work. Increasingly, mainstream correctional research suggests that treatment which is fairly structured and based on concrete approaches to specific criminogenic problems is most likely to succeed. To the extent that the treatment of Aboriginal offenders is determined more by the offender's personal developmental inclinations, it will differ. Whether this approach is more effective with Aboriginal offenders will have to be shown by experience.

Elders

Every participant at the focus group indicated that there was a critical need for more Elders to work with offenders. The Elders who now work actively in corrections are stretched to the limit. They work inside custodial facilities, conduct healing circles, drug and alcohol counselling and one-on-one counselling with offenders in the community, advise Aboriginal agencies, do outreach to the community, and perform a host of other duties.

Some penitentiaries have more access to the services of Elders than do communities. In fact, some workers have seen offenders establish solid connections with Elders while

incarcerated, only to have their need to continue such a relationship go completely unfulfilled after the offender's release.

Outreach

Most of the urban Aboriginal agencies also do outreach to the local Aboriginal community, both in an effort to involve more community people in the work of the agency, as well as to attempt to reach at-risk youth, involve spouses and family members in their work with offenders, and to do other related work. Many agencies try to involve criminology and law students in practicum placements to bolster their resources.

Working with HIV$^+$ Clients

Most of the focus group agencies have had experience in working with HIV$^+$ clients. Aboriginal offenders, and Aboriginal female offenders in particular, are at relatively high risk to become infected.

Like CSC, the agencies are working on a number of fronts to deal with the issues this gives rise to. Staff training is essential, and some agencies have received training directly from provincial governments. The agencies do public awareness and education work: one runs a needle exchange program which is funded by the Ministry of Health; two have condom distribution programs for clients; and two have confidential testing programs. One agency has designated a staff member as the co-ordinator for AIDS-related issues and activities and he does most of the public education work.

Generally speaking, the residences have had no problems mixing HIV$^+$ clients with others. The problems are in ensuring that infected clients are not put at further risk (e.g. by improperly prepared foods, etc.), in assisting them to get their medications and other necessary care, and in trying to persuade infected clients to give up lifestyles and behaviours which put others at risk.

All participants expressed a need for help in this area, especially for CSC to take a more direct stance, as the inevitable rise in HIV$^+$/AIDS clientele will place further strain on already strained resources. Participants expressed doubt that this help would arrive in the foreseeable future but were still dedicated to helping their clients, regardless of what that might mean to their already stressed workloads.

Working with Women

Far too often the issue of women is overlooked in the broader scheme of Aboriginal corrections. This is due, in part, to the relatively small numbers of Aboriginal female offenders. Greater attention has been given this issue in recent years due to the CSC Task Force on Federally Sentenced Women, the problems at the Prison for Women in Kingston, and the subsequent Arbour Inquiry.

As a result of these various developments, a healing lodge (Okimaw Ohci) for Aboriginal women was built in Nikaneet First Nation, Saskatchewan to help deal with the unique concerns of Aboriginal women. At the time of the focus group in June 1997, 40 women had already been through the Healing Lodge; 18 had been released and one had re-offended.

Okimaw Ohci tries to provide a safe and supportive environment for the women, a sense of community. They deal with conflict not in a punitive way, but through mediation and other constructive conflict resolution techniques. Staff at Okimaw Ohci help the women to link up to their home communities. Tribal Councils have been very supportive, meeting with the women before they are released, going to the parole hearing, and providing information, resources and other support for the women.

After the women leave, there is a general lack of resources in the community for them. There is more of a support network available inside than out and most of the available community resources are primarily aimed at crisis situations. Women tend to be isolated and institutionalized when they are released. Halfway houses for women in particular are a badly needed resource. It is not considered a viable alternative to place the women in houses principally occupied by men. NPB has been very supportive in approving private home placements for women but, at present, this is an option only for full parolees.

Working with Sex Offenders

Approaches to dealing with sex offenders vary considerably. Some agencies have developed their own programs for assessment and treatment of sex offenders. Others use outside contract resources, most commonly psychologists, to come in and work with the clients. In most cases, agencies run essentially the same program for sex offenders as they do for others, but may send the offender to a sexual deviance clinic or bring in a psychologist for specific treatment. No one reported any problems mixing sex offenders and other clients in the same residence.

Native Clan sends an Elder into the penitentiaries to work with Aboriginal sex offenders there. In the community, they use a combination of traditional Aboriginal approaches and mainstream psychology.

Some participants felt there was a need for a change in the present methods of handling sex offenders. Non-Aboriginal psychologists do not have enough knowledge of the culture to correctly interpret everything which the client says to them. Clients may be suspended in cases where an Elder would have continued working with them in the community, and the Elder and the client are unable to persuade the psychologist to adapt their view. There is a need for more Aboriginal psychologists.

A caution was offered in terms of careful screening of Elders. Sometimes they hide behind the Elder status in order to manufacture their own traditions or rules. Cautioned one participant: "Just because we are Aboriginal doesn't mean we are lily white!"

Working with Gangs

Aboriginal gangs were reported to be a problem in some of the cities represented at the focus group. Winnipeg, Regina, and Edmonton have Aboriginal gangs, but not Vancouver, Toronto or Montreal. In the latter three cities, not only is their an absence of Aboriginal gangs, but there is no significant Aboriginal component to the existing gangs. Gangs were not reported east of Montreal.

In Winnipeg, at least, there is a variance in the degree to which Aboriginal gangs are either organized or commit impulsive crimes. Also, the women are not gang members, strictly speaking. Rather, they are "auxiliaries" or work (typically as prostitutes) to support the male gang members.

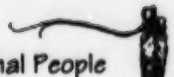
The typical gang member is a young (age 10 to 30) school drop-out from a single-parent family where there is not a lot of nurturing or support. The gang becomes the person's surrogate family. People also join gangs while they are in jail (where gang recruitment is active) for their own safety. When they are released, some try to leave the gang, but this is hard to do.

Preventing gang membership in the first place is (or ought to be) easier than removing people from the gang once they are in it. As long as the socio-economic conditions which support gang formation are present in communities, there will be gangs. The U.S. has found that imprisonment of gang members is ineffective at best, and counter-productive at worst. The focus group members felt that they had neither the personal nor the financial resources to tackle the large job of implementing preventative measures; rather, this would require a concerted focus on the problem, with the organization and co-ordination of **all** stakeholders at the level of family, community, and governments.

Obstacles To Achieving Agency Goals

Participants were asked what they thought the biggest obstacles to achieving their goals and objectives were. The following were the most frequent responses:

- Funding. Government funds are not only scarce, but in some cases are expended in what are considered to be the wrong areas. Ways in which the funds were administered also created problems.
- Lack of resources within the community.
- Information/Education.
- Fear, both of failure and public opposition.
- Technology (i.e. it is good that so much is available on the Internet, but it is useless to those who cannot access it).



- Lack of co-operation between Aboriginal political organizations, which do not have the same agendas as the community.
- Government policies and systems. There seems to be a lack of commitment on behalf of governments as well as a lack of flexibility and cultural sensitivity to develop integrated approaches.
- Public opinion regarding incarceration. Generally speaking, the public does not trust anyone who has been incarcerated. It makes it very difficult for offenders and those agencies working with them.
- Lack of cultural awareness. This results in unfavourable public attitudes towards Aboriginal people which can lead to racism.
- Lack of community support.
- Lack of commitment and willingness on behalf of individuals and groups .
- Programming deficits.
- Staff training deficits.
- Lack of access to land outside urban areas as well as the difficulties in, or inability to, perform Aboriginal ceremonies in urban areas.
- Shortage of transportation to non-urban areas where powwows, sweats and other events and ceremonies are held.
- Shortage of suitable Elders in the community.
- Lack of recognition by CSC (and, to a lesser extent, by NPB) of Aboriginal programming which has prepared the offender for release.
- Lack of consistency in agreements with service providers.
- Lack of agreement on what services should be provided, the direction to take and the opportunities available.

Some of these obstacles are expanded on below.

Funding

A number of concerns were raised regarding the funding of urban Aboriginal correctional programs. There is a **general perception that governments wish to off-load as many of their current responsibilities as possible onto local communities – including Aboriginal communities – but they are unwilling to pay the true cost of doing so.**

In the correctional sphere, concern about funding took a number of specific forms. Since governments base their funding of such agencies on **fee-for-service** (payment on the basis of the number of offenders in care), **reductions in the number of offenders released to the community** will directly affect the agency's ability to run its entire program. There was a general perception that releases had dropped in the years prior to the focus group. Thus, many agencies were struggling with under-utilization and budget problems.

In some cities, there is also competition for clients among the Aboriginal agencies. For example, in Vancouver, there are no fewer than 57 Aboriginal agencies operating. To some extent, it appears that governments see this situation as an over-abundance of resources. As a result, each individual agency has to struggle for clients and funding. A greater **co-operation and co-ordination among the various Aboriginal agencies** would assist in dealing with this problem, but too frequently the response is to criticize those agencies which are apparently successful.

Other problems include the ways in which additional grants and contributions for ancillary programs are awarded. Frequently, an agency will only be **informed in March – just before the end of the fiscal year – that its funding has been approved.** This causes the agency to have to scramble to get the program up and running, and creates a constant sense among staff that their work is teetering on the brink of extermination.

Problems in Dealing with Non-Aboriginal Governments

Focus group participants also expressed concern at having to deal with the **various narrow mandates of each of the many federal, provincial and municipal government departments** which have funds to contribute to pulling offenders and communities out of the cycle of crime and recidivism. Since each government department has its own individual priorities, funding parameters, eligibility criteria and rules, agencies must become adept at understanding government – a formidable task for anyone! The seeming inability of governments to "see the big picture" and collaborate on achieving a holistic vision leaves private agencies with the task of convincing a large number of disparate government officials of the need to work on all elements of the problem.

At the same time, there were indications of the **increasing ability of non-Aboriginal governments to show some degree of flexibility in adapting** to the needs of Aboriginal agencies in urban environments. In Toronto, a municipal ordinance against fires was relaxed enough to give Pedahbun Lodge a permit which allows them to light a fire at sunrise every morning and conduct full-moon ceremonies in its back yard. In Stony Mountain Penitentiary, a ban on firewood was circumvented by the use of a flame-thrower to create a sweat lodge.

The NPB and CSC were also mentioned by a number of participants as agencies which had shown flexibility. It was felt that CSC has made impressive advances in the past few decades in its willingness to allow inmates to have Aboriginal spiritual and cultural

activities in the institution. It was noted that CSC is, in fact, in a better position to deliver such activities in some areas than are local communities. NPB, in its conduct of hearings and search for alternatives to revocation, is showing creativity. In some areas, NPB had agreed to conduct parole hearings in a circle, without tables separating the participants, which is more suited to Aboriginal ways.

Other examples of increased flexibility on the part of correctional authorities were noted. Native Counselling Services of Alberta (NCSA), with its Stan Daniels Centre in Edmonton, although in essence a facility run by a private organization, has been officially designated as a CCC (Community Correctional Centre) under federal law. It is one of the largest urban correctional centres in Canada. NCSA, through the Courtworkers program, also acts as the parole officer for significant numbers of Aboriginal offenders, and has obtained approval to administer a ten-day "halfway back" program for offenders who relapse and who might otherwise have been revoked and returned to penitentiary. It is the staff at Stan Daniels who decide whether offenders who have relapsed ought to be revoked or sent to their relapse program.

Thus, although there are still areas in which focus group participants would like federal correctional authorities to show more flexibility and willingness to grant an equal status to Aboriginal agencies, there are hopeful signs in many quarters that non-Aboriginal governments can and will adapt to meet the reasonable requests of Aboriginal agencies.

Other problems remain, however. A number of focus group participants mentioned their **perception that NPB still considers Aboriginal programs to be of less value than non-Aboriginal programs in preparing offenders for release.** As a result, Aboriginal offenders who do not participate in or complete programs designed for the non-Aboriginal majority are less likely to be paroled, even if they participate actively in Aboriginal programs.

There was general agreement that there is a **need for more halfway-house and halfway-back programs aimed specifically at Aboriginal offenders.** For Aboriginal women, this need is particularly acute – there is only one Community Residential Facility (the CTR in Saskatoon) designed and run specifically for Aboriginal female offenders in Canada.

Halfway-back programs are of particular importance, given that Aboriginal offenders may suffer from substance abuse problems more often, and more severely, than do non-Aboriginal offenders.[6] When they relapse, therefore, there is a more acute need for alternatives. Returning offenders to a penitentiary is an expensive and not always productive option.

Pedahbun Lodge in Toronto has observed that when their clients relapse, the first 30 days are critical. If they can re-establish a connection with these clients and bring them back

---

[6] See Part 2, page 41.

into the program within 30 days, these offenders often do extremely well. In fact, such clients often make the best workers after they are fully healed. Stan Daniels Centre in Edmonton operates a voluntary urinalysis program, and as a result they have learned of relapses on a regular basis and have had a high suspension rate. This was the genesis of the ten-day halfway-back program noted above at Stan Daniels.

Another concern was raised in terms of **non-Aboriginal governments' unwillingness to enter into contracts with Aboriginal treatment centres** who may be interested in becoming involved with released offenders. Many of these agencies are accustomed to dealing with severely disadvantaged Aboriginal people, but they have not identified themselves as being geared towards offenders specifically. If they are to become involved in working with offenders, correctional authorities need to begin entering into agreements with them to deliver programs to offenders. These agencies need to be brought along. They need information, staff training, and assistance in expanding their program to deal with offenders. The result could be a greater availability of services to offenders.

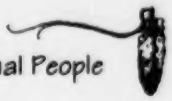
Focus group participants also called for **more creativity on the part of governments in designating alternative home placements** where released Aboriginal offenders can live. Some experiments are currently under way in this area. In the Prairies Region, CSC has instigated a new initiative under the Custody Home Placement Program, through which offenders can be released to the care and custody of Elders. More of this kind of flexibility is needed.

The Provision of Information[4]

One of the greatest difficulties is in knowing what governments are willing to do with Aboriginal agencies and communities, and what funding and other arrangements are available. It was suggested that it would be beneficial to let communities know what is available. It is difficult for communities to access funds or programs if they are not aware that they exist.

One useful government resource which was about to be released at the time of the focus group is the ***Guide to Federal Initiatives for Urban Aboriginal People.*** It lists federal programs and services available for urban Aboriginal organizations. This document is available at the Government of Canada website: http://canada.gc.ca/programs/pgrind_e.html.

Some agencies expressed hope that the Internet will one day be of major assistance to them in finding information, sharing information with other Aboriginal service providers, and linking up with sources of support within the Aboriginal community. A number of participants are currently co-operating in an effort to increase the amount of information available on the Internet and the number of Aboriginal contributors in Canada. Industry Canada's CAP (Community Access Program) is giving funds to residents and businesses in small and rural communities to increase their access to and input into the Internet. This



may result in expanded contacts among Aboriginal service providers all across Canada. Some pertinent website addresses are listed in Appendix B.

Cross-Cultural Training

Many focus group participants wondered if cross-cultural training is a waste of time and money, as it appears to have had no effect over the years when it has been in place. This contributes to the frustration that Aboriginal people have with government and contributes to the feeling that the government does not care. After years of cross-cultural work, very little change is seen in opinions and attitudes. At the same time, the **need for a greater understanding of each other's culture** is still seen as being at the heart of Aboriginal people's ability to move forward.

Culture, it was suggested, could be part of the problem. People tend to look at things from their own perspective unless they are made aware of the fact that there is an alternative. Awareness of alternatives does not necessarily translate into understanding. People need to be educated to look at things from different perspectives and to realize that there may be more than one way to deal with things.

Some participants saw the government as overly paternalistic. There is a real need to move away from this type of relationship and become open to other agendas and relationships. While departments are driven by policy, communities are driven by people. The two do not necessarily complement one another.

Despite the fact that there are problems with cross-cultural training, not all cross-cultural training programs fail: cross-cultural awareness and sensitivity takes time and will not change attitudes overnight.

***Section 81 of the* CCRA**

At the time of the focus group meeting, only one agreement had been signed under Section 81 of the *Corrections and Conditional Release Act*, passed by Parliament in 1992 to replace the outmoded *Penitentiary* and *Parole Acts.* Section 81 authorizes the federal Solicitor General or his agent to "enter into an agreement with an aboriginal community" for the "provision of correctional services to aboriginal offenders".

There is some measure of confusion and disappointment concerning the application of Section 81. The term "Aboriginal community" was defined in the Act as "a first nation, tribal council, band, community, organization or other group with a predominantly Aboriginal leadership", and "correctional services" as "services or programs for offenders, including their care or custody". These definitions appear designed to leave room for considerable creativity in application, but focus group participants found progress slow and frustrating.

Although, as many commentators have noted, it is difficult to identify the "Aboriginal community" in an urban environment and sort out who should represent its correctional or other interests, it is still anticipated that urban Aboriginal agencies do qualify under Section 81. Still, progress seems slow. A large part of the problem appears to be that in some regions CSC has just not freed up much funding in order to enter into Section 81 agreements. Also, there is uncertainty and disagreement, even within CSC, as to how services under Section 81 should be manifested. There was a call for more **clarification as to what kinds of activities would qualify for funding consideration under Section 81.** Some focus group participants reported having been informed by CSC officials that at this time, negotiations under Section 81 were only open to discuss the provision of healing lodges – residential facilities for the custody and treatment of offenders. Although there is nothing in the Act which prevents CSC from entering into contracts for a wide variety of other correctional services with a wide range of Aboriginal organizations, Section 81 agreements are seen as imparting an additional measure of stability to arrangements in lieu of creating new approaches. The advice offered by one CSC representative at the focus group was, in essence, "just do it" – make a proposal and press for its implementation.

Research and Evaluation

One of the strongest differences in emphasis between Aboriginal program operators/practitioners and government funders is in the area of research and evaluation. Program operators, who typically spend their professional lives struggling to keep their program open in the face of budgetary constraints within and outside of government, understandably see the delivery of programs as the most important use of public and private funds. Often, they see the call for research and evaluation as tantamount to taking funds away from operations, and at best as a thorn in the operator's side, or a potential basis for cancelling or scaling back important programs. Operational people frequently feel that they and the issues they deal with have been researched to death.

Proponents of research and evaluation argue that without research we are less likely to move forward in our understanding and treatment of social problems. While there are many valid ways of approaching social problems and the treatment of individual offenders, researchers argue that it stands to reason that some will be more effective than others, in certain circumstances and with certain client groups. With research and evaluation, we can learn what skills, approaches and techniques are most likely to work best in various circumstances.

There is very little research on urban Aboriginal offenders and corrections in Canada which meets the mainstream definition of sound empirical research or evaluation. The small number of urban correctional programs specifically designed for Aboriginal offenders is reflected in the even smaller numbers of descriptive reports, let alone evaluations, available of such programs. To a large extent, our knowledge of urban Aboriginal offenders and correctional programs is limited to anecdotal information. The questions remain: Do we wish to rely principally on anecdotal evidence about the best

approaches with individual offenders or is there a role for research and evaluation studies with large numbers of offenders? Can this research be done without penalizing programs financially or through resources?

How to Improve Government-Community Co-operation?

Focus group participants were asked to suggest ways in which, at a general level, resources could be used strategically to break down barriers between government and communities. The responses pertained to corrections in particular, but could also be applied to other substantive areas.

Focus group participants felt that CSC still needs to be educated about Aboriginal people. The bureaucrats have little or no knowledge of the training that Aboriginal people have received and the fact that some of these people have administered programs very well. Many Elders remember traditional laws and have a strong sense of tribal justice. If section 81 agreements were in place, many of these laws could resurface. If that happened, non-Aboriginal governments would be forced to recognize the existence and validity of traditional ways.

"More communication" was a refrain echoed by all. This was closely followed by "more openness to alternative ways of doing things". People don't trust what they don't understand. This is one of the root problems between Aboriginal and mainstream society. Neither really understands the other.

Aboriginal programs, both inside and outside the institutions, have to be recognized for what they are doing and the success spread to other organizations. Nationally, Aboriginal groups have to start working together to look at alternatives to incarceration. While it appears tedious and unnecessary, there always has to be research to justify that something is working.

Obstacles Within Aboriginal Agencies And Communities

Not all obstacles discussed at the focus group had solely to do with non-Aboriginal governments. For example, it was noted earlier that Aboriginal agencies sometimes have a tendency to criticize and compete with one another, rather than co-operating and supporting one another in the common cause of helping other Aboriginal people.

Staff Training and Support

It will be recalled that one of the three needs which urban Aboriginal agencies had considered critical to future advancement of services in the area of corrections in the Lajeunesse (1995) study was staff training. The 1997 focus group reinforced this finding.

Surprisingly, with few exceptions, there was little discussion of staff training needs specific to techniques for working more effectively with offenders. Those agencies which

are not used to taking offenders directly from prison or penitentiary asked for the assistance of correctional authorities in **training them to deal with the disruptive and institutionalized behaviour which offenders display immediately after release**. The experience of these agencies is that it takes about a month for these offenders to settle down and be ready for effective intervention. In the meantime, however, they can disrupt and completely alter the regimen of the centre if its staff are not trained to deal with immediate post-release behaviour.

The Community Training Residence is receiving more high risk, high need offenders and is finding that it does not have the resources to deal with their problems: the women are in great need of healing and support when they arrive as a result of drug use, past abuse, etc.

The focus group discussed the **need for support and healing for staff** who constantly work with offenders. Pedahbun Lodge has affiliated with a hospital in the area for the purpose of peer support training. The support of other professionals in the community is considered part of the job. There is no question that those who work with high-need offenders have a strong requirement for peer support, healing, and renewal.

Support in Communities

Another obstacle to further progress is in the lukewarm support of, or outright hostility in some communities, to the continued presence or return of offenders.

One focus group participant suggested that Aboriginal communities are losing sight of their responsibility to treat themselves, their families and the community. In her view, Aboriginal communities are too quick to send people to treatment rather than admit their own responsibility. One of the key ingredients in the creation of a criminal is a lack of adequate parenting. Corrections and addictions treatment cannot substitute for parenting. Aboriginal communities need to rebuild their strength of family and community. People and the communities where they live are lacking in discipline. Aboriginal people are becoming a generation of "who are we", removed from the strength of their culture.

Many offenders leave their home reserves because of lack of access to opportunities of all kinds – housing, jobs, and additional resources. LaPrairie (1994:31) found that more than half the inner city Aboriginal people believed their families were "looked down upon [on reserves] ... The primary reasons for non-acceptance were 'being different' or 'parental misbehaviour'... For those who fit in, reserve life is positive; for those who are different, it is not." Of course, part of being different can include committing offences which are not tolerated on reserves.

Some focus group participants were involved in attempts to work with Aboriginal communities in order to reintegrate criminal offenders. For example, NCSA is working with reserves near Edmonton to **organize parole hearings on reserve**. The victim, police and community members are invited in the hope that the community will take the

offender back and assist him/her to reintegrate productively back into the reserve. Mediation training is to be given in an effort to bring all parties to consensus on reintegration. Once communities are ready, NCSA hopes to see the **responsibility for parole supervision of such offenders transferred to the community itself**. Community justice committees are a substantial step in this direction.

In urban communities the same principle applies, although the logistics of bringing the community together in an urban setting are considerably more challenging. Anonymity in the urban setting is much greater, and there is no clear authority or set of authorities who speak for the urban Aboriginal community. There may also be greater difficulties getting all the applicable Aboriginal resources to work together in an urban setting to provide the assistance required by the offender. Community agencies tend to work in isolation from one another. This results in little or no support for offenders and inadequate information and training for staff. The end result is a high burnout and turnover rate in staff. Consequently, there is very little continuity in programs or services. Agencies need to share information and experience on an on-going basis, and support one another.

Expansion/Movement to Rural Settings

Urban settings also provide a richer variety of negative influences for those offenders who are inclined to use them. For this reason, many urban agencies would prefer to **relocate to rural settings** (some of which would also be closer to penitentiaries). For example, Waseskun House has planned the development of a healing centre which would be accessible to everyone. It is felt that such a centre should be in an area which is fairly isolated, with less ready access to drugs, alcohol, and violence.

Other agencies have similar visions; they aspire to opportunities to run multi-purpose facilities with sheltered workshops, plenty of land, and resources to take on entire families for treatment. As a kind of prelude to this vision, a number of agencies operate rural camps to which they regularly bring clients, families, and others. The healing which occurs during a single week in such a setting takes a month in the city.

The focus group then raised the question: **If urban Aboriginal agencies relocate to rural settings, what will become of the inner-city people they now serve?** Who will fill the gap in services?

The answer appears to be that **these agencies would wish and need to operate programs in both urban and rural settings.** Operating in urban settings is essential to reach inner-city people, to obtain access to such unique services as serum clinics for HIV^+ clients, psychologists, CSC and provincial officials, staff support, and to avoid the problems of transportation to more natural settings. Operating also in rural settings allows for deeper and more intensive healing, connection to reserve communities (where many agencies hope to encourage the creation of healing lodges), and – in some cases – better access to penitentiaries.

Most agencies at the focus group do **not anticipate that the reserves in their areas will be able, in the near future, to assume correctional responsibilities**. Eventually, they will. But for now, the urban agencies perceive that these communities need to obtain more training, support, and facilities/infrastructure before they will be in a position to take over control. However, the urban agencies anticipate that, eventually, reserve communities will take over the provision of correctional services for offenders in their area. Some communities already want to assume this responsibility, but they are not yet ready.

Future Aspirations

There appeared to be general agreement that, given the seriousness and the prevalence of problems in urban Aboriginal communities in Canada, prevention was a goal worth aspiring to.

Participants suggested that people should be dealt with before they end up in a correctional institution and if they do go, then help should be provided for them when they get out. Focusing on justice issues alone will never solve the problem. The legal aspect is only one component of a much larger socio-economic problem. The whole array of things that impact on the community has to be addressed. Dealing with one problem in isolation is very ineffective.

A prevention mentality will take time to grab hold. In the meantime, agencies continue to focus on narrower justice issues. The focus group participants reiterated their commitment to help Aboriginal people and affirmed that they will not give up this struggle easily. They expressed the hope that with increased understanding and co-operation among all stakeholders, and with adequate human and financial resources, the aspirations of Aboriginal people will be met. Their hope is that a true relationship will be established, with equality for all partners, where a more focused, but all-encompassing view of urban Aboriginal corrections will evolve.

PART 2 – URBAN JUSTICE INITIATIVES

Introduction

Despite the large volume of Canadian writing on the subject of justice for Aboriginal people there has been surprisingly little attention paid specifically to the issues of crime, justice and correctional programming among Aboriginal people living in urban areas up until the last five or ten years. This is perhaps a case of the process taking time to catch up with the reality. As was seen earlier, the past thirty years in Canada have seen an enormous shift in the proportions of Aboriginal people living on reserves and off.

Moreover, since a large number of Aboriginal people living in urban areas are overwhelmingly poor and without a voice to speak for them, they are perhaps easier to ignore than their on-reserve counterparts. Accordingly, the number of alternative justice initiatives occurring in urban areas has been small. The attention gap suffered by Aboriginal people in urban and other non-reserve areas has contributed to a serious deficiency in our understanding and response to the issues. Fortunately, there are signs that this imbalance may be beginning to correct itself.

In this part, we will review some of the issues involved in establishing urban Aboriginal justice initiatives. Some of the issues related to governance and representation will be discussed. Some examples of experimental and alternative justice practices in Canadian cities will then be reviewed as illustrative of some of the action which can be taken regardless of governance issues. First, however, we will summarize the available literature on the needs of urban Aboriginal offenders.

Needs of Urban Aboriginal Offenders

As was seen in Part 1, Aboriginal service providers tend to focus on a wide variety of factors when they work with an Aboriginal offender. Some tend to focus on concrete urban survival skills, such as finding the offender a job. Others tend to focus on more basic issues because they see the offender as too needy to benefit from attempts to address any but the most fundamental and heartfelt issues – issues such as caring for self, becoming clean and sober, and dealing with grief and loss. Still other agencies try to address all the issues they see including the need for cultural and spiritual programs. It would appear, however, that everyone is agreed that we have a long way to go before a truly holistic and comprehensive service is available to offenders – in urban areas or elsewhere.

Research suggests that **Aboriginal offenders may have more criminogenic needs, and may have more severe needs in certain areas, than do non-Aboriginal offenders**. For example, Vanderburg *et al.* (1994) found that among penitentiary inmates, Aboriginal

offenders showed more severe problems in struggling with alcohol than did non-Aboriginal offenders.

LaPrairie's (1994) study of Aboriginal people living in the inner cores of four large Canadian cities revealed lives of hardship and alienation. (Although not all of these urban people were also consumers of correctional services, it will be recalled that a majority had been charged with a criminal offence and at some time in their lives had spent time in custody.) LaPrairie notes that:

- Three-quarters of all persons interviewed had suffered childhood abuse.
- Among these, one-quarter had experienced abuse "of the most severe kind".
- For most of the people interviewed, abuse and violence were facts of childhood and adult life.
- Many experience a high incidence of current instability in the home and family life.
- Many are chronically transient, moving around a great deal.
- Many experience severe or moderate problems in dealing with their own consumption of alcohol.
- Many have few skills and little formal education, chronic unemployment.
- They are subject to victimization more than other urban people.
- Many lack any connection to stable influences other than drinking buddies.

The most severely affected of the people LaPrairie interviewed "are found in soup kitchens, shelters, drop-ins or on the street, moving from one place to another in search of food, clothing or a place to sleep" (1994:xiii). These people virtually define the term "need".

Johnston (1997), in a recent study of a large number of Aboriginal penitentiary inmates (30% of whom *originally* came from urban areas, and more of whom doubtless lived in urban areas at the time of the offence), found that 66% were considered high-need (i.e. as having criminogenic needs in several areas). In fact, fully 47% were rated as *both* **high-need and high-risk**. A **majority** were rated by case management officers and other penitentiary staff who knew them, as having needs in the following areas:

- substance abuse needs (88%),
- personal/emotional needs (82%),
- employment needs (63%), and
- education needs (54%).

Less than a majority, but still a significant proportion, were also rated as having needs in relation to:

- pro-criminal attitudes (49%),
- marital and family issues (42%),

- community functioning (36%),
- criminal associates (33%), and
- sexual offending (31%).

Many Aboriginal service delivery agencies, as well as Aboriginal offenders themselves, tend to emphasize needs which, for offenders from the mainstream culture, would not be considered criminogenic. Johnston (1997), for example, reports that federal Aboriginal inmates rank **spiritual or ceremonial activities** as their first choice among "Native activities" available to them in federal penitentiaries, with other cultural activities also ranked relatively high. Almost half of the Aboriginal inmates interviewed by Johnston stated that they participated in a "Native activity" in penitentiary daily or more than once a week.

Response to Treatment by Aboriginal and Non-Aboriginal Agencies

Research suggests that **Aboriginal offenders are less responsive to rehabilitative programs which they perceive as not being designed or provided for Aboriginal people**, and they are **more likely to drop out of treatment** than are non-Aboriginal offenders. It is therefore important to design programs for Aboriginal people which will resonate with their world view, draw on their feeling of connection to other Aboriginal people, and respond to their perception of the dynamics of their own behaviour. For this reason, correctional agencies have begun to make available pre-treatment programs specifically for Aboriginal people, designed to introduce them to treatment issues in a culturally appropriate way and prepare them to receive maximum benefit out of later rehabilitative programs designed for all offenders (see Weekes and Millson, 1994).

There is little question that **programs which are designed for and delivered with Aboriginal people in mind are more likely to be positively received by Aboriginal offenders.** Johnston (1997) found that over two-thirds (69%) of Aboriginal inmates expressed a desire to have more institutional programs designed for or modified to a culturally relevant format for Aboriginal offenders. Among the penitentiary programs which Aboriginal inmates named when asked to consider which were most effective, most were specifically aimed at Aboriginal clients (although the most common response was that there were no effective programs). Aboriginal inmates also stated, as one of their strongest desires while incarcerated, the need to talk to other Aboriginal people.

When seeking help, Aboriginal offenders tend to turn to other Aboriginal people. Johnston also found that the vast majority of Aboriginal penitentiary inmates (86%) recognized that they could use some counselling. A majority wanted counselling in personal, emotional or spiritual areas. When asked to state whom they would prefer as a counsellor, they were most likely to suggest an Elder or spiritual leader. The next most likely group to be mentioned for possible counselling assistance were the inmates' friends and family.

Issues in the Delivery of Urban Aboriginal Justice Programs

In the past ten years, issues involved in the process for (rather than the substance of) delivering services to urban Aboriginal people have been increasingly under discussion. The reasons for this increased attention are numerous. The 1992 Charlottetown Accord brought attention to the issue of the inherent right of self-government for off-reserve and urban peoples as well as for First Nations residents. As the process of self-government and land claims negotiations for reserve peoples has continued to unfold, various urban tables for discussion of off-reserve issues have been established. The Alberta and Manitoba Justice Inquiries also began to take some notice of urban justice issues for Aboriginal people; the Royal Commission on Aboriginal Peoples drew attention to urban issues with a separate round table in 1992 (Royal Commission, 1993).

In the justice area, the debate often seems to centre on questions of creating a separate justice system for Aboriginal people. In reserve and settlement areas, non-Aboriginal governments have indicated their willingness to give Aboriginal communities complete authority over the enforcement of their own laws on their own lands. In addition, the use of alternative adjudicatory measures is encouraged, with the proviso that anyone who wishes to have access to the mainstream courts shall have an absolute right to do so.

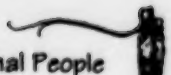
For non-reserve areas, the negotiation positions are somewhat less clear. The notion of separate justice systems seems to come down to a question of courts: should there be separate Aboriginal courts in urban areas? How would these courts be empowered, and should there be limits on the kinds of offences, offenders, and other situations they could deal with? Who (the court, the offender, the victim, etc.) would have a say in whether the matter goes to an urban Aboriginal court or a mainstream court?

Proponents of separate urban Aboriginal justice systems seem to be divided into those who advocate such a system on principle, and out of a desire to see Aboriginal communities take greater responsibility for their own destiny, and those who wish to see justice dispensed in a different way – less punitive, more restorative, more focused on the individual. Some (e.g. Hendrickson, 1993) who press for a separate Aboriginal justice system in urban environments advocate the best of both worlds – full protection for the legal rights of offenders, as provided by the mainstream system, and restorative approaches to disposition and sentencing.

There appears to be general agreement among Aboriginal commentators and service providers on a number of points with regard to the provision of urban Aboriginal services generally (not just in regard to justice decisions and services) :

- there is an urgent need to respond more effectively to the needs of urban Aboriginal people;

- services delivered by Aboriginal people are more likely to be used by Aboriginal people;



- there are jurisdictional "boundary wars" (more often described as offloading wars) among federal, provincial and municipal governments which appear to conspire to complicate and prevent strategic progress in the co-ordination of adequate services to all;

- Aboriginal service providers also agree that they would prefer to see non-Aboriginal government departments at all levels abandon their narrow mandates and fund services in a more holistic and global fashion; and

- Many urban Aboriginal people would also argue that the rights and entitlements of status Indians should be portable – they should not be lost when the individual leaves the reserve.

Beyond these first areas of agreement, however, there appears to be little consensus among Aboriginal people about the issues involved in designing a better process for service delivery. The key issues include:

- Who speaks for urban Aboriginal people? Who decides who speaks for urban Aboriginal people, and how is this decided?

- Should there be a parallel urban Aboriginal government to deliver services of various kinds to urban Aboriginal people – a government given stability and legitimacy through long-term funding or Constitutional entrenchment, or both?

- If so, who elects or otherwise decides on who will form this parallel government, and how it will operate? How will this parallel government be accountable to its constituency(ies)?

- Should the various Aboriginal people in urban areas form a single constituency or should they – status Indian, non-status, Inuit and Metis – each have their own parallel government or service delivery system? What role should band councils, tribal councils and national organizations play, if any, in the roles, responsibilities and decisions of these urban service delivery systems?

- Should urban Aboriginal service delivery aim for a one-stop shopping/super-agency approach, or a loose affiliation of individual agencies?

- Does it make sense to spend a lot of time arguing about the above issues, or should we "just do it" – just go after more funding and better administrative arrangements?

The projects described below are examples of "just doing it". These examples are all in the justice area, but many extend beyond what is usually thought of as corrections.

Nonetheless, many of them serve the same ends as do correctional processes, and go beyond them as well.

Circle Sentencing in Urban Environments

Judges in a few urban environments in Canada have ventured into the use of circle sentencing. These urban environments include Vancouver, Prince Albert, and Saskatoon, and possibly others as well.[7]

Circle sentencing is a process, not a program. In itself, it probably does little to address the risks and needs of "deep end" offenders with serious problems, as many Aboriginal offenders could be described. Rather, it is a different method for fixing the offender's sentence, and in so doing, it is intended to:

- Gather more information about the offender and the community's reaction to the offence and the offender than would otherwise be obtained;
- Give the victim the opportunity to confront the offender, explain the impact of the offence, ask for the sentence outcome which s/he considers most appropriate, and gain a direct understanding of the offender, what motivated the offence, and how remorseful the offender is;
- Give the offender the opportunity to understand the impact of his/her offence on the victim, his/her family and friends, and the larger community;
- Assist the judge to understand the offender and his/her risks and needs;
- Assist the judge to understand what the community wishes – or could reach a consensus on – in the sentencing of the offender;
- Identify resources in the family or community who would be willing to help the offender, if s/he were given a community-based sentence;
- Allow community members to speak directly to the sentence and provide a general catharsis for the community – allow views to be exchanged, feelings to be expressed, etc.; and
- Mitigate the potential punitiveness of some sentences, as once community members and victims actually meet the offender, they are often less inclined to seek a harsh punishment.

---

[7] For a description of two circle sentencings in urban environments, see *Satisfying Justice*, by the Church Council on Justice and Corrections (1996).

Circle sentencing is still a relatively new phenomenon in Canada and, as yet, there is little information available on how well it works: Do victims feel better or worse afterwards? Does the process tend to unite the members of the community, or divide them? Who actually comes to circles, and why? Are offenders launched on a rehabilitative process by the experience, and if so, what follow-up occurs?

Circle sentencing arose in non-urban environments; **one of the most interesting questions about circles is how portable they are to urban environments**. They are usually[8] considered appropriate for reserve and settlement areas because the offender is typically known personally to all or most members of the community, virtually every member of the community is affected in some way by the offence and the sentence, and, given the numbers and relative homogeneity of the residents, the community has the potential to act *as a community*.

In urban environments, the issues around community are far less clear. The offender and the victim are likely to be strangers to large numbers of local area residents. Would it be appropriate, therefore, for only those who are acquainted with the principals to attend or should strangers be invited to represent the community? If the latter, who decides who should be invited, and on what basis? What importance will the offender attach to the opinions of these people? To whom are those in attendance accountable?

The local urban community is likely to be, far more than in reserve areas, a collection of people of many different interests, cultural backgrounds, lifestyles and world views. Should a cross-section of all attend, or only those with similar cultural backgrounds or world views? If the former, to what extent will the process enhance urban Aboriginal peoples' sense of taking back some measure of control of justice?

If one purpose is to "restore harmony within ... the community" (Church Council on Justice and Corrections, 1992), is circle sentencing appropriate principally for communities which are relatively harmonious to begin with – or at least not deeply divided and troubled, like many inner city areas?

How representative of the community and its views should any individual resident's opinions be considered? If the crime was committed outside the offender's neighbourhood, should at-large circle members be chosen from his neighbourhood, or from the area where the crime occurred? Fundamentally, what is the purpose of attendance at the circle?

---

[8] But not always, or by all commentators. E.g., Pauktuutit Inuit Women's Association (1992).

Community Councils

Aboriginal Legal Services of Toronto (ALST), Toronto

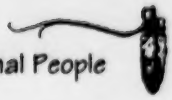
A somewhat different model for achieving some of the same results is the Community Council. A prime example of the use of a Community Council in an urban area is the Aboriginal Legal Services of Toronto's Council. The Council is composed of Elders, traditional teachers and other members of the Aboriginal community. These persons are selected on the basis of their wisdom, knowledge of traditional Aboriginal ways, and respect in the community. They are accountable to a community board of directors.

As stated in Lajeunesse (1994:73), the purposes of the Council, and the diversion program it makes decisions for, are to:

- Return a greater degree of responsibility to the Aboriginal community;
- Reduce recidivism; and
- Encourage offenders to accept more responsibility for their criminal behaviour and instil in them a greater degree of accountability for their conduct by more active involvement in undoing the wrong they have done.

Potential diversion candidates are selected from court dockets by staff of the ALST, through defense counsel, Aboriginal agencies, and other offenders. Once the Crown Attorney consents, the accused is approached. ALST staff prepare background information about the accused for consideration by the Council. Victims and counsel are encouraged to attend if they wish. Options available to the Council in dealing with these (mostly minor) offences and offenders include: fines, restitution, community service, treatment recommendations, and participation in culturally appropriate activities and programs. Charges are stayed as the process unfolds, and can be reinstated if the process breaks down.

The differences between this process and circle sentencing are apparent. No attempt is made to involve the larger community in the first instance; the persons in attendance are chosen on the basis of their wisdom and their inherent authority in the extended Aboriginal community. There is continuity in participation and decision-making. Council members are accountable for their decisions to a board of directors, and indirectly also, to the Crown, who if they were dissatisfied with the process could cease consenting to referrals. The Council need not rely on what is and is not said at the meeting, since professional staff prepare a case work-up for their consideration.



Regina Alternative Measures Program (RAMP)

RAMP is another diversion program, one which operates on yet another model. It takes referrals both pre- and post-charge, adult and juvenile, and is colour-blind – a significant proportion of its clientele have been non-Aboriginal. Non-eligible cases include family violence, sexual assault, child sexual abuse, perjury, some driving offences, and cases which have failed at a previous diversion opportunity within the past six months.

RAMP is a creation of the Regina Aboriginal Human Services Co-operative, a group of Regina agencies, all but one of which aims its services primarily or exclusively at Aboriginal clients. RAMP is accountable to the community through the Co-op's board of directors, and to its government supporters through an operations committee.

Case management staff of RAMP and the John Howard Society (a Co-op member at the time of the focus group) make assessment and case streaming decisions. There are four basic options: formal cautioning, victim-offender mediation, family group conferencing, and healing circles. With the exception of mediation for juvenile cases (which is handled by the John Howard Society), these options are usually carried out by RAMP staff, although on occasion it will be necessary to refer a case to another agency, usually a member of the Co-op. Elders are usually involved in family group conferences (even for some non-Aboriginal cases), but not in the other options.

APPENDIX A

LIST OF FOCUS GROUP PARTICIPANTS

Myrtle Thomas
Elder
Winnipeg, Manitoba

Virginia Maracle
Freelanceournalist
Winnipeg, Manitoba

Joanne Stacey
Assistant Director
Waseskun House
3601 S. Jacques West
Montreal, Quebec H4C 3N4
Phone: (514) 932-1424

Gordon King
Executive Director
Micmac Friendship Centre
2158 Gottingen Street
Halifax, Nova Scotia B3K 3B4
Phone: (902) 420-1576

Curtis Fontaine
Executive Director
Native Clan Organization
203-138 Portage Ave. E.
Winnipeg, Manitoba R3C 0A1
Phone: (204) 943-7357

Ivy Chaske
Executive Director
Pedahbun Lodge
1330 King St. W.
Toronto, Ontario M6K 1H1
Phone: (416) 531-0774

Patricia Yuzicappi Buffalo
Director
Community Training Centre
123 LaRonge Road
Saskatoon, Saskatchewan S7K 5T3
Phone: (306) 933-6182

Dale Pelletier
Executive Director
Regina Aboriginal Human Services Co-op
2932 Dewdney Avenue
Regina, Saskatchewan S4T 0X9
Phone: (306) 352-5415

Randy Sloan
Director
Stan Daniels Centre
Native Counselling Services of Alberta
9516-101 Avenue
Edmonton, Alberta T5H 0B3
Phone: (403) 495-2372

Marjorie White
Executive Director
Circle of Eagles Lodge
2716 Clark Drive
Vancouver, British Columbia V5N 3H6
Phone: (604) 874-9610

Norma Green
Kikawinaw
Okimaw Ohci
Correctional Service Canada
PO Box 1929
Maple Creek, Saskatchewan S0N 1N0
Phone: (306) 662-4700

Gord Holloway
Correctional Service Canada, Parole Services
200-470 Notre Dame Avenue
Winnipeg, MB R3B 1R5
Phone: (204) 983-4306

Kimberly Fever
Aboriginal Corrections Policy Unit
Department of Solicitor General Canada
340 Laurier Avenue West
Ottawa, ON K1A 0P8
Phone: (613) 991-2839

Tina Hattem
Women Offenders
Correctional Service Canada
340 Laurier Avenue West
Ottawa, Ontario K1A 0P9
Phone: (613) 992-6067

Ed Buller
Aboriginal Corrections Policy Unit
Department of Solicitor General Canada
340 Laurier Avenue West
Ottawa, ON K1A 0P8
Phone: (613) 991-2832

Priscilla Corcoran
Aboriginal Corrections Policy Unit
Department of Solicitor General Canada
340 Laurier Avenue West
Ottawa, ON K1A 0P8
Phone: (613) 991-2846

APPENDIX B

BIBLIOGRAPHY AND RESOURCE MATERIALS

Alberta (1991) *Report of the Task Force on the Criminal Justice System and its Impact on the Indian and Metis People of Alberta*. Chair: Mr. Justice R.A. Cawsey. Edmonton: Queen's Printer.

Blanchette, Kelley (1997) "Comparing Violent and Non-violent Female Offenders on Risk and Need." *Forum on Correctional Research*, Vol.9 No.2, p.14.

Bonta, Jim (1989) "Native Inmates: Institutional Response, Risk and Needs." *Canadian Journal of Criminology*, Vol.31, No.1: p.49.

Bonta, Jim, Stan Lipinski and Michael Martin (1992a) "Characteristics of Aboriginal Recidivists." *Canadian Journal of Criminology*, Vol. 34, Nos. 3-4: p. 517.

---- (1992b) *Characteristics of Federal Inmates who Recidivate*. Ottawa: Statistics Canada.

Canada. Canadian Centre for Justice Statistics (1992) *Aboriginal Crime in Urban Centres*. Ottawa: Statistics Canada.

Canada. Correctional Service Canada (1993) *The Healing Lodge: Final Operational Plan.* Ottawa: Correctional Service Canada.

Canada. Indian and Northern Affairs (1990) *Indian Policing Review*. Ottawa: Indian & Northern Affairs Canada.

Canada. Privy Council Office (1997) *Guide to Federal Initiatives for Urban Aboriginal People*. Ottawa: Government Services Canada. Available at the Government of Canada website: http://canada.gc.ca/programs/pgrind_e.html

Canada. Royal Commission on Aboriginal Peoples (1993) *Aboriginal Peoples in Urban Centres: Report of the National Round Table on Aboriginal Urban Centres.* Ottawa: Supply and Services.

Canada. Statistics Canada (1993) *Aboriginal Peoples Survey: Language, Tradition, Health, Lifestyle and Social Issues*. Catalogue # 89-533. Ottawa: Supply and Services Canada.

Church Council on Justice and Corrections (1996) *Satisfying Justice.* Ottawa: Church Council on Justice Corrections.

Domestic Abuse Intervention Project (n.d.) *Working With Native American Men who Batter.* Videos. Duluth, Minnesota: Domestic Abuse Intervention Project.

Hann, Bob and Bill Harman (1991a) *Predicting General Release Risk for Penitentiary Inmates. User Report.* Ottawa: Department of Solicitor General Canada.

---- (1991b) *Predicting Release Risk for Aboriginal Penitentiary Inmates. User Report.* Ottawa: Department of Solicitor General Canada.

---- (1991c) *Predicting Violent Risk for Penitentiary Inmates. User Report.* Ottawa: Department of Solicitor General Canada.

---- (1989) *Release Risk Prediction: Testing the Nuffield Scoring System for Native and Female Inmates.* Research Report 1989-4. Ottawa: Department of Solicitor General Canada.

Hendrickson, Barbara (1993) *A Separate Urban Aboriginal Justice System.* LLM Thesis, University of Toronto. Unpublished.

Johnston, Joseph (1997) *Aboriginal Offender Survey: Case Files and Interview Sample.* Ottawa: Correctional Service Canada.

Lajeunesse, Therese and Associates (1995) *Selected Urban Aboriginal Correctional Programs in Canada: A Program Review.* Report APC 12 CA. Ottawa: Solicitor General Canada, Aboriginal Corrections Policy Unit.

LaPrairie, Carol (1995) *Seen but not Heard: Native People in the Inner City.* Ottawa: Government Services Canada.

---- (1992) *Dimensions of Aboriginal Over-Representation in Correctional Institutions and Implications for Crime Prevention.* Report APC 4 CA. Ottawa: Solicitor General Canada, Aboriginal Corrections Policy Unit. (website: www.sgc.gc.ca)

----- (1991) *Justice for the Cree: Communities, Crime and Order.* Nemaska, Quebec: Cree Regional Authority.

Ma Mawi Wi Chi Itata Centre (n.d.) *Family Violence Program Model.* Winnipeg: Ma Mawi.

---- (n.d.) *Intensive Supervision and Interim Release Supervision Program.* Winnipeg: Ma Mawi.

Manitoba (1991) *Report of the Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba: The Justice System and Aboriginal People.* Chairs: Mssrs. Justice Hamilton and Sinclair. Winnipeg: Minister of Supply and Services.

McCaskill, Don (1985) *Patterns of Criminality and Corrections among Native Offenders in Manitoba: A Longitudinal Analysis.* Ottawa: Correctional Service Canada.

---- (1970) *A Study of Needs and Resources related to Offenders of Native Origin in Manitoba.* Ottawa: Department of Solicitor General Canada.

McDonald, Ryan (1991) "Canada's Off-Reserve Aboriginal Population." *Canadian Social Trends*, No.23 (Winter 1991): p.2.

Murphy, Jonathan *et al.* (1992) *Inner City Service Improvement for the Aboriginal Community in Edmonton.* Edmonton: Inner City Violent Crime Task Force.

Native Counselling Service of Alberta (1992) *Rage*. Video. Edmonton: Native Counselling Services of Alberta.

---- (1993) *In Search of Your Warrior*. Handbook for use with the video *Rage*. Edmonton: Native Counselling Services of Alberta.

Pauktuutit Inuit Women's Association (1992) *Report on a Sentencing Circle in Nunavik.* Yellowknife: Pauktuutit.

Pence, Ellen and Michael Paymar (1993) *Educational Groups for Men who Batter: the Duluth Model.* New York: Springer.

Regina Aboriginal Human Services Co-operative (n.d.) *Regina Alternative Measures Program*. Mimeo. Regina: Regina Aboriginal Human Services Co-op.

Vanderburg, S., W.A. Millson, and J.R. Weekes (1994) *Substance Abuse among Native Offenders Using the Computerized Lifestyle Assessment Instrument.* Ottawa: Correctional Service Canada.

Weekes, J.R. and W.A. Millson (1994) *The Native Offender Substance Abuse Pre-Treatment Program: Intermediate Measures of Program Effectiveness.* Ottawa: Correctional Service Canada.

Zellerer, Evelyn (1994) *A Review of Aboriginal Family Violence Treatment Programs for Men.* Ottawa: Correctional Service Canada.

WEBSITES

Native Counselling Services of Alberta: http://www.compusmart.ab.ca/ncsa

This site contains a variety of resources which may be ordered, including books and videos.

Native Law Centre - University of Saskatchewan: http://www.usask.ca/nativelaw
This site features information on sentencing circles and land rights. In addition, it is a source of publications on Aboriginal legal issues.

The Waseskun Network: http://www.waseskun.net
This domain was designed to assist front-line community workers. It has six permanent chat rooms, including Aboriginal justice and Aboriginal corrections, as well as a database of Aboriginal-specific information.

National Association of Friendship Centres: http://www.nafc-aboriginal.com
This site contains links to friendship centres across Canada as well as to specific youth and employment services.

The Visions Centre of Innovation: http://www.visions.ab.ca
This site deals specifically with Aboriginal health issues. It looks at training, employment, the provision of information, and research.

Access to Justice Network: http://www.acjnet.org
This site contains information on legal issues in Canada, including a specific section on Aboriginal people.

Useful Government Websites

Health Canada: http://www.hc-sc.gc.ca
Health Canada has a health promotion on-line section which deals with various health issues, including AIDS and alcohol and drugs.

Solicitor General Canada: http://www.sgc.gc.ca
Among other things, this site contains publications on corrections, both Aboriginal and non-Aboriginal.

Government of Canada: http://infoservice.gc.ca
This is a general site with links to federal government departments.

Human Resources Development Canada: http://www.hrdc-drhc.gc.ca
This site contains information about jobs, social insurance numbers, and youth initiatives. It also has an Aboriginal Relations Office dedicated to working with communities.

Indian & Northern Affairs Canada: http://www.inac.gc.ca
Among other things, this site contains information on treaties, Gathering Strength (federal government response to RCAP), as well as a youth strategy program.

COLLECTION SUR LES AUTOCHTONES

GROUPE DE LA POLITIQUE CORRECTIONNELLE AUTOCHTONE

Canada

Solliciteur général Canada

Solicitor General Canada

Le présent compte rendu a été préparé dans le cadre d'un contrat avec le portefeuille du Solliciteur général du Canada. Les opinions qui y sont exprimées sont celles des participants au groupe de réflexion ainsi que celles de la rédactrice.

Problèmes correctionnels touchant les Autochtones en milieu urbain

Compte rendu des travaux d'un groupe de réflexion et aperçu de la littérature et de l'expérience sur le sujet

CA 17 APC (1998)

Collection sur les Autochtones

On peut se procurer le présent rapport à l'unité en écrivant au :

Groupe de la politique correctionnelle autochtone
Solliciteur général Canada
340, avenue Laurier Ouest
Ottawa (Ontario)
K1A 0P8

Les personnes qui auront besoin de plus d'un exemplaire de ce compte rendu pourront photocopier librement la ou les parties qui les intéressent.

Ce compte rendu se trouve également dans Internet, à l'adresse www.sgc.gc.ca

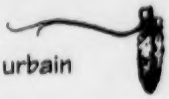
N° au cat. : JS5-1/17-1998
N° d'ISBN : 0-662-63711-9

Problèmes correctionnels touchant les Autochtones en milieu urbain

Compte rendu des travaux d'un groupe de réflexion
et
aperçu de la littérature et de l'expérience sur le sujet

Rédaction et ajout d'information :
Joan Nuffield

mars 1998



RÉSUMÉ

Voici le compte rendu des délibérations d'un groupe de réflexion qui s'est réuni en juin 1997 pour discuter des problèmes liés à la prestation de services correctionnels aux Autochtones du Canada vivant en milieu urbain.

Le groupe de réflexion comprenait des représentants d'organismes de services aux Autochtones oeuvrant dans des grandes villes partout au Canada et témoignait de la vaste gamme de services offerts en milieu urbain. Le groupe comprenait également des représentants du Service correctionnel du Canada ainsi que du Groupe de la politique correctionnelle autochtone du ministère du Solliciteur général du Canada.

Le groupe de réflexion s'est penché sur les questions suivantes :

- l'évolution du profil des délinquants autochtones en milieu urbain – ils sont plus à risque; ils ont des besoins multiples, encore plus criant qu'au cours de ces dernières années;
- les besoins des délinquants autochtones en milieu urbain – ils ont besoin de survivre dans le cadre urbain contemporain, mais ils ont aussi besoin d'être en contact avec leurs racines autochtones;
- les éléments des programmes qui doivent être fournis, et l'orientation que devraient avoir ces programmes;
- les besoins de groupes d'Autochtones particuliers, notamment les femmes, les délinquants séropositifs, les délinquants sexuels et ceux qui appartiennent à des gangs;
- les problèmes relatifs à la prestation de services en milieu urbain – entre autres la nécessité de dépasser les limites étroites des champs de compétence et de financer les programmes de façon globale;
- des stratégies novatrices pour l'administration de la justice en milieu urbain, notamment la détermination de la peine en cercle, les conseils de justice et les programmes de dédommagement.

L'information additionnelle provient de la littérature canadienne sur les délinquants autochtones des villes et de l'expérience tirée des projets novateurs mis en oeuvre au Canada dans la domaine de la justice applicable aux Autochtones vivant en milieu urbain.

TABLE DES MATIÈRES

Résumé i

Table des matières iii

Introduction 1

L'incarcération des Autochtones au Canada 2
Tendances relatives au nombre de délinquants dans les réserves et hors réserve 3
Le crime et l'incarcération en milieu urbain et ailleurs 4
Expériences des Autochtones en milieu urbain 5
Caractéristiques des délinquants autochtones en milieu urbain 8
Organisation du présent compte rendu 9

Première partie – discussion du groupe de réflexion 11

Organismes autochtones représentés 11
Circle of Eagles Lodge 11
Community Training Residence (CTR) 12
Micmac Friendship Centre 12
Native Clan Organization 12
Okimaw Ohci (pavillon de ressourcement) 13
Pedahbun Lodge 13
Regina Aboriginal Human Services Co-operative (RAHSC) 13
Centre correctionnel Stan-Daniels 14
Maison Waseskun 14
Participation des services correctionnels fédéraux 15
Problèmes relatifs à la clientèle 15
Profils des clients 15
Problèmes et besoins des clients 15
Contenu des programmes 16
Manière d'envisager les besoins des délinquants 17
Approches centrées sur le client 19
Les Anciens 22
Les services d'approche 22
Le travail auprès de la clientèle séropositive 22
Le travail auprès des femmes 23
Le travail auprès des délinquants sexuels 24
Le travail auprès des gangs 24
Les obstacles à la réalisation des objectifs des organismes 25
Le financement 27
Les problèmes liés à la nécessité de transiger avec des gouvernements non autochtones 27
La communication de l'information 30

L'initiation aux différences culturelles 31
L'article 81 de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition 31
Recherche et évaluation 32
Comment améliorer la collaboration entre le gouvernement et les collectivités? .. 33
Les obstacles au sein des organismes et des collectivités autochtones 34
La formation et l'aide dont le personnel a besoin 34
L'aide au sein des collectivités 35
Accentuation de la tendance à déménager en milieu rural 36
Les mesures souhaitées pour l'avenir 37

Deuxième partie – les initiatives judiciaires en milieu urbain 39

Introduction 39
Les besoins des délinquants autochtones vivant en milieu urbain 39
La réaction aux traitements proposés par les organismes autochtones et non autochtones 41
Les problèmes que soulève l'exécution des programmes judiciaires destinés aux Autochtones vivant en milieu urbain 42
La détermination de la peine en cercle 45
Les conseils communautaires 47
L'Aboriginal Legal Services of Toronto (ALST), Toronto 47
Le programme des mesures de rechange de Regina 48

ANNEXE A - Liste des participants au groupe de réflexion **51**

ANNEXE B - Bibliographie et ressources documentaires **53**

INTRODUCTION

En juin 1997, les responsables du Groupe de la politique correctionnelle autochtone du ministère du Solliciteur général du Canada ont réuni des intervenants clés provenant de partout au Canada afin de discuter des questions fondamentales concernant la justice applicable aux Autochtones en milieu urbain. Voici le compte rendu de leurs discussions.

Les délibérations du groupe de réflexion sont le produit d'un certain nombre de faits nouveaux. Solliciteur général Canada avait déjà commandité des travaux dans ce domaine afin de clarifier les enjeux et de communiquer de l'information au sujet des activités et des programmes actuels. Pour être précis, le groupe de réflexion a utilisé comme point de départ l'étude de Thérèse Lajeunesse et associés (1995) intitulée ***Programmes correctionnels à l'intention des Autochtones en milieu urbain : examen d'un choix de programmes***. Il s'agit du douzième rapport publié dans la Collection sur les Autochtones du Groupe de la politique correctionnelle autochtone.

Ce rapport, qui s'appuie sur un examen des services d'assistance postpénale et des autres programmes offerts par sept organismes autochtones choisis, établis en milieu urbain au Canada, montre qu'il existe une grande variété d'organismes de prestation de services et de programmes, entre autres des programmes résidentiels et des programmes non résidentiels. Au moment où le groupe s'est réuni, en 1997, un autre niveau s'était ajouté à cette gamme, par suite de l'inclusion d'Okimaw Ohci, le premier pénitencier fédéral à avoir jamais été conçu et mis en service spécialement à l'intention des femmes autochtones.

M^me^ Lajeunesse définit un certain nombre de grands thèmes en rapport avec les expériences dont ont fait état les fournisseurs de services, les organismes gouvernementaux avec lesquels ils font affaire et la clientèle des services correctionnels. De façon plus précise, l'auteure fait ressortir les trois besoins suivants, jugés essentiels au progrès futur des services dans ce domaine :

- une **formation** plus poussée **pour le personnel** des services destinés aux Autochtones concernant la conduite de certains types d'intervention auprès de la clientèle des services correctionnels;
- l'amélioration du **réseautage** à l'intérieur des ressources communautaires existantes;
- l'**échange de renseignements** avec les organismes et le personnel associés à la prestation de services semblables.

En ce qui a trait aux arrangements entre les fournisseurs de services d'aide postpénale et les services correctionnels gouvernementaux avec lesquels ils travaillent, les questions suivantes sont également considérées comme fondamentales :

- arriver à des **méthodes de financement préétabli** satisfaisantes, stables et, peut-être uniformes;
- accroître la **communication** entre les agents de liaison des pouvoirs publics et le personnel des maisons de transition;
- donner une **formation interculturelle** au personnel correctionnel non autochtone qui est en contact direct tant avec des délinquants autochtones qu'avec les maisons de transition;
- veiller à ce que le personnel des établissements contribue à **informer les détenus autochtones** à propos des services offerts par les maisons de transition, des critères d'admissibilité et des processus pour y avoir accès.

Le rapport Lajeunesse recommande entre autres la tenue d'un atelier national permettant de discuter de ces questions et d'échanger davantage d'information pertinente pour les fournisseurs de services et les organismes gouvernementaux. Le présent groupe de réflexion répond en partie à cette recommandation.

L'incarcération des Autochtones au Canada

Le nombre élevé d'Autochtones incarcérés au Canada est une autre préoccupation constante qui a suscité de l'intérêt à l'égard du groupe de réflexion. Les Autochtones représentent une proportion beaucoup plus grande de la population carcérale du Canada que ce à quoi on s'attendrait, si l'on en juge seulement par leur nombre dans l'ensemble de la population. Bien que les Autochtones ne représentent que 2 % de la population canadienne âgée de 18 ans et plus, ils comptaient pour 16 % des délinquants admis dans les prisons provinciales ou territoriales en 1996-1997[1].

Les raisons qui expliquent cette surreprésentation sont nombreuses et complexes; certaines ont été examinées dans un autre rapport de la Collection sur les Autochtones, intitulé ***La surreprésentation des Autochtones dans les établissements correctionnels et ses répercussions sur la prévention du crime*** et rédigé par Carol LaPrairie (CA 4 APC (1992)).

Pour les fournisseurs de services correctionnels, il existe de nombreux problèmes et facteurs liés au phénomène de la surreprésentation. Les fournisseurs de services autochtones, en milieu urbain comme ailleurs, ont souvent l'impression qu'ils ont du mal à persuader les représentants du système de justice de traiter leurs programmes avec suffisamment de sérieux pour les considérer comme des solutions de rechange à l'incarcération ou au maintien en incarcération qui ont des chances de réussir. Dans certaines régions du pays, comme les provinces de l'Atlantique, le nombre de délinquants autochtones est « trop petit pour être compté » (pour reprendre l'expression utilisée dans le cas des délinquantes au Canada, expression rendue célèbre). Dans ces conditions, il est difficile de trouver des fonds et d'autres ressources à consacrer de façon spécifique aux

[1] D'après le bulletin du Centre canadien de la statistique juridique de mai 1998.

besoins et aux risques que présentent les délinquants autochtones, relativement peu nombreux.

Comme il arrive souvent que les délinquants autochtones ne participent pas autant que les délinquants non autochtones aux programmes de réadaptation conçus pour des délinquants non autochtones, qu'ils ne les suivent pas jusqu'au bout ou qu'ils n'en bénéficient pas autant, il se crée un fossé dans la prestation des services qui peuvent aider les délinquants à demeurer hors de prison ou les aider à être mis en liberté dans les meilleurs délais. Encore une fois, les délinquants autochtones qui aboutissent en détention ont tendance à avoir des besoins multiples et à présenter des risques plus élevés au moment de leur mise en liberté (voir Johnston, 1997; Hann et Harman, 1991), ce qui, en retour, a des effets sur la probabilité qu'ils obtiennent leur mise en liberté sous condition de façon précoce.

Tendances relatives au nombre de délinquants dans les réserves et hors réserve

Notre meilleure évaluation[2] des statistiques officielles donne à penser qu'il y a eu, au cours des trente dernières années, un changement considérable dans la proportion d'Autochtones vivant sur les réserves et à l'extérieur. Il semble qu'en 1966, 80 % des Autochtones du Canada vivaient dans des réserves; or, en 1990, cette proportion avait chuté à 60 %. D'importantes populations d'Autochtones habitent les grandes agglomérations urbaines telles que Toronto, Winnipeg, Edmonton, Vancouver, Calgary, Saskatoon et Regina.

On a évoqué une grande variété de raisons pour expliquer ce déplacement considérable des Autochtones au Canada, notamment des raisons liées aux réserves, aux territoires en dehors des réserves, au droit et à la politique concernant les Autochtones. En ce qui a trait aux réserves, on a laissé entendre que le logement et d'autres systèmes sur les réserves sont trop surtaxés pour répondre adéquatement aux besoins de tous les membres de certaines bandes; que le manque d'emplois et d'autres débouchés sur un grand nombre de réserves a amené les gens à chercher du travail ailleurs; enfin, que la violence et d'autres situations néfastes sur les réserves, conjuguées à l'isolement et au fait que bien des situations sur les réserves se perpétuent, amènent les gens à migrer vers les agglomérations urbaines.

Pour ce qui touche les régions urbaines et autres régions hors des réserves, certains auteurs ont laissé entendre que ce sont les attraits apparents de ces milieux qui attirent les habitants des réserves, entre autres les emplois, les possibilités de formation, l'optimisme,

---

2 La « meilleure » évaluation, parce que les statistiques officielles sur les Autochtones au Canada se prêtent à des critiques diverses concernant le mode de dénombrement de certaines personnes, le fait qu'elles aient été comptées ou non (le problème se pose en particulier dans le cas des gens pauvres et sans foyer vivant en milieu urbain) et l'autosélection qui résulte du processus de recensement.

le grand nombre de gens ayant la même tournure d'esprit et l'accès à une grande variété d'autres stimuli.

Enfin, certains auteurs (p. ex., Hendrickson, 1993) laissent entendre que les questions juridiques et de réglementation telles que les changements aux dispositions relatives à l'appartenance à une bande aux termes de la *Loi sur les Indiens* et les conditions à remplir pour être admissible à l'assurance-emploi sont des facteurs clés qui influent sur la décision de demeurer sur la réserve ou de partir.

Ce sont habituellement les plus marginaux des habitants des réserves qui émigrent vers la ville et, une fois arrivés là, ils n'ont pas les outils qu'il leur faudrait pour réussir en milieu urbain (l'éducation et les compétences requises pour occuper un emploi, par exemple). D'après McDonald (1991), les Autochtones qui vivent en dehors des réserves sont nettement plus jeunes, plus pauvres, moins bien instruits et plus portés au chômage que ne le sont les Canadiens en général. C'est pourquoi la plupart gravitent autour des quartiers défavorisés, un milieu propice au comportement criminel. Les recherches portent à croire que les Autochtones sont surreprésentés dans la population des quartiers défavorisés (voir Murphy *et al.*, 1992).

Le crime et l'incarcération en milieu urbain et ailleurs

Il n'est pas possible, étant donné l'état des statistiques officielles[3], de se prononcer de façon définitive sur le niveau relatif de criminalité dont les Autochtones sont les auteurs ou les victimes, en milieu urbain et ailleurs. Les différences dans le niveau de services policiers assurés dans les réserves et les territoires en dehors des réserves (voir le rapport du Groupe d'étude du MAINC sur le maintien de l'ordre dans les réserves indiennes, 1990) risquent aussi de réduire l'utilité des statistiques disponibles, qui se limitent normalement – exception faite des enquêtes sur la victimisation –à des compilations du nombre de crimes signalés à la police.

Nous savons effectivement cependant qu'un grand nombre d'Autochtones qui sont admis dans les établissements correctionnels au Canada vivaient en milieu urbain au moment où ils ont commis leur infraction. Ainsi, l'enquête Cawsey (1991) a révélé que seulement 5,7 % des Autochtones accusés d'infraction criminelle en Alberta en 1989 avaient été accusés sur des réserves, même si 66 % des Indiens inscrits vivaient sur des réserves à peu près au même moment. Pour sa part, McCaskill (1995) a découvert que 67 % des prisonniers fédéraux et provinciaux du Manitoba en 1984 vivaient en milieu urbain au moment de leur infraction.

---

[3] Les services de police n'ont pas l'habitude de recueillir de l'information au sujet de l'identité ethnoculturelle des personnes accusées de crime ou de leurs victimes. Les approximations les plus proches sont tirées d'études occasionnelles commanditées par le Centre canadien de la statistique juridique et effectuées en collaboration avec des services de police choisis.

Il est possible que le grand nombre de délinquants autochtones provenant des milieux urbains soit simplement fonction d'une différence dans les niveaux de services policiers offerts dans ces régions et de différences dans la probabilité de se faire prendre. Les Autochtones qui commettent des crimes en milieu urbain sont plus susceptibles d'être signalés ou découverts, en raison du niveau de services policiers plus élevé dans ces régions ou du fait qu'ils commettent des crimes qui risquent davantage d'être signalés ou découverts (p. ex. la perturbation de l'ordre public). Il se peut également que les possibilités d'échapper aux tribunaux et à la prison soient plus nombreuses à l'extérieur qu'à l'intérieur des villes (voir les observations de LaPrairie (1991) au sujet de la capacité des communautés cries du nord du Québec d'absorber le crime et les problèmes sociaux de telle façon que cela ne vient pas nécessairement à l'attention de la police et n'est pas traité non plus dans le système de justice). À elle seule, l'importance des chiffres concernant les milieux urbains est cependant un facteur significatif qui devrait éclairer la politique officielle et l'affectation des ressources.

D'après une étude récente portant sur un gros échantillon de détenus autochtones incarcérés dans les pénitenciers fédéraux canadiens (Johnston, 1997), seulement un quart (24 %) du groupe était *originaire* des réserves ou de régions « éloignées »; que 44 % provenaient du milieu rural et 30 % du milieu urbain. (Les interviewers n'ont pas demandé aux délinquants où ils vivaient au moment de l'infraction.) Fait intéressant à signaler, l'étude révèle également que la majorité des gens du groupe avaient quitté leur milieu d'origine une fois rendus à l'âge adulte. Moins d'un cinquième (18 %) avaient vécu dans leur milieu d'origine toute leur vie, en dehors de leurs périodes d'incarcération.

Expériences des Autochtones en milieu urbain

La recherche sur les Autochtones en milieu urbain, le crime et le système de justice a progressé de manière importante avec la publication en 1995 de *Visibles mais sans voix : Les Autochtones dans la ville* de Carol LaPrairie. L'auteure a interviewé 621 Autochtones habitant les quartiers défavorisés de quatre grandes villes canadiennes. Près des deux tiers d'entre eux avaient passé du temps en détention d'une manière ou d'une autre, et les quatre cinquièmes avaient été accusés d'acte criminel à un moment ou l'autre de leur vie. Cette étude est particulièrement intéressante pour une discussion au sujet des problèmes correctionnels en milieu urbain. La proportion des personnes interviewées dans chaque ville qui étaient nées en dehors des réserves variait de 25 à 55 %.

L'auteure a découvert que l'on pouvait distinguer trois sous-groupes raisonnablement distincts parmi les personnes des quartiers défavorisés interviewées. Ces trois sous-groupes se distinguent les uns des autres par leurs rapports avec le système de justice ainsi que par leur situation socio-économique et leur mode de vie. Partant de cette constatation, elle laisse entendre que les rapports avec l'activité criminelle et le système de justice ne sont pas tant fonction de la race ou du racisme que de la classe. En d'autres termes, les gens des quartiers défavorisés qui vivent dans une plus grande pauvreté et qui

ont plus de mal à fonctionner risquent davantage d'avoir des démêlés avec la justice que ceux qui sont moins dysfonctionnels et qui se débrouillent mieux dans la vie.

L'analyse des entrevues avec les gens des quartiers défavorisés révèle qu'ils s'inscrivent dans trois groupes relativement distincts :

- Les gens que LaPrairie appelle le **groupe du Centre 1** sont ceux qui ont eu le plus de démêlés avec le système de justice pénale – ils ont commis plus d'actes criminels, ont fait l'objet d'un plus grand nombre d'accusations, ont passé plus de temps en détention. Le groupe du Centre 1 est constitué de répondants dont la vie « de l'enfance à l'âge adulte s'est dégradée » (1994:69). Bon nombre d'entre eux étaient des gens de la rue. Ce groupe est celui qui a été le plus exposé à la violence, à des situations familiales perturbatrices et instables, au chômage et au bien-être social, à la victimisation criminelle, à l'ostracisme de la société en général et des réserves ainsi qu'à de sérieux problèmes d'alcool.

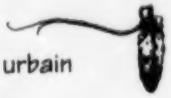
- Le **groupe du Centre 2** a eu moins de démêlés avec la justice et il a eu des conditions de vie légèrement supérieures à celles du groupe du Centre 1. Les répondants ont indiqué qu'ils avaient eu une enfance plus stable; ils avaient reçu une éducation un peu meilleure; ils risquaient davantage d'avoir travaillé la moitié de leur vie adulte et avaient des problèmes d'alcool moins graves.

- Le **groupe Hors-centre** (mais quand même urbain) est celui qui a eu le moins de démêlés avec la justice et qui était le plus susceptible de déclarer avoir grandi dans une famille stable, d'être plus instruit, d'avoir moins connu le chômage, d'habiter au moment de l'enquête dans un quartier qu'il aimait et d'aspirer à des modes de vie autres pour lui-même et ses enfants.

À partir de ces profils, LaPrairie conclut que les différences dans la vie que mènent les Autochtones des villes expliquent également une bonne partie des expériences différentes qu'ils ont connues sur le plan de la criminalité et de la justice.

La deuxième grande conclusion de LaPrairie qui ait un rapport direct avec le présent compte rendu est que **la méthode d'approche de ces divers groupes autochtones des quartiers défavorisés doit être différente**, si on leur vient en aide par l'intermédiaire d'organismes de service et d'autres.

- Les gens du Centre 1 sont de gros consommateurs de services offerts aux gens de la rue, mais ces services ont tendance à répondre à des besoins très élémentaires et n'ont pas d'impact fondamental sur leur vie. Ce dont ils ont surtout besoin, et ce dont ils peuvent profiter, c'est de la sécurité, de la désintoxication périodique et du gîte. Leur capacité de s'instruire et de suivre une formation professionnelle



peut être très limitée. « Lorsque de l'information [sur les services offerts] doit être transmise à ce groupe, la méthode du contact direct est celle qui convient le mieux » (1994:112).

- Par contraste, les répondants du Centre 2 sont plus susceptibles de profiter de l'instruction, de la formation professionnelle et des possibilités d'intégration professionnelle pour acquérir des compétences en milieu de travail. LaPrairie laisse entendre qu'il faut également que les organismes de services les contactent et les recrutent directement grâce à des interventions de personne à personne, parce que ces gens ne sont pas au courant des services offerts et que, tout comme les gens du Groupe du Centre 1, « leurs souvenirs les tourmentent et les empêchent souvent d'agir » (1994:112).

- Les gens du Groupe Hors-centre, même s'ils ont moins de problèmes, sont ceux qui utilisent le plus les services existants. En général, beaucoup ont déjà la motivation requise pour améliorer leur sort. Ils sont « davantage en mesure que ceux des autres groupes de bénéficier de la publicité [indirecte] et ils sont plus susceptibles de chercher des possibilités et des services » (1994 : 112).

La troisième conclusion de LaPrairie à présenter un intérêt particulier se rapporte à **ce que les répondants des quartiers défavorisés ont dit au sujet de ce qu'ils désiraient le plus sur le plan des possibilités et des services**. Bien qu'une faible majorité (56 %) se soit déclarée d'avis qu'il y avait suffisamment de services pour les Autochtones dans leur région, ceux qui voulaient plus de possibilités étaient le plus susceptibles de mentionner :

- l'emploi – même si l'aptitude concrète des gens au travail varie considérablement (42 %);
- l'amélioration de la prestation des services (coordination accrue entre les services existants, plus d'initiative dans l'échange de renseignements et le recrutement de clients, installations plus près du centre-ville, heures d'accueil plus longues ou plus commodes pour les passants, etc.) (31 %);
- le logement ou le gîte (30 %);
- les centres de jour (28 %);
- l'éducation (25 %);
- le développement communautaire – ce qui semble vouloir dire, selon les personnes interviewées, la création d'un sentiment d'appartenance réelle à une communauté (25 %);
- les possibilités culturelles (7 %);
- les services juridiques (4 %).

Finalement, LaPrairie constate que « la réaction habituelle à la criminalité et au désordre n'est en général pas d'améliorer la vie dans les quartiers urbains ou d'aborder le problème différemment, mais plutôt d'alourdir le système de justice pénale » (1994:309). À son

avis, il faut plutôt, en procédant à grande échelle, prévenir, intervenir, faire des recherches et évaluer l'impact de stratégies destinées à améliorer la vie des gens des quartiers défavorisés qui sont motivés à améliorer leur sort.

Caractéristiques des délinquants autochtones en milieu urbain

Quelques études traitent des différences entre les délinquants et les détenus autochtones et non autochtones, mais aucune étude à ce jour ne fait la distinction entre les délinquants autochtones provenant des milieux urbains au Canada et ceux qui sont originaires d'autres milieux. En général, ces études portent à croire que les délinquants et les détenus autochtones ont subi de plus grands désavantages que les délinquants non autochtones ou que les Autochtones en général. Ces désavantages remontent à la première enfance et concernent la violence familiale, l'éducation, les aptitudes professionnelles, l'abus d'intoxicants et d'autres aspects dysfonctionnels, le revenu et l'emploi (enquête Cawsey, 1991; McCaskill, 1970 et 1985).

D'autres études laissent entendre que les détenus autochtones ont tendance à être admis en prison pour des infractions plus graves. Hann et Harman (1991) ont découvert que :

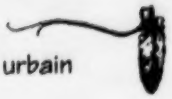
- 32 % des délinquants autochtones libérés du pénitencier en 1983-1984 avaient été admis pour un crime contre la personne (à l'exclusion du vol qualifié), comparativement à 19 % dans le cas des délinquants non autochtones;

- par ailleurs, seulement 24 % des délinquants autochtones avaient été admis en prison par suite d'un vol qualifié, une infraction contre les biens comportant au moins la menace de violence, alors que 35 % des délinquants non autochtones avaient été admis en prison pour cause de vol qualifié;

- deux fois plus de délinquants autochtones que de délinquants non autochtones (14 % contre 7 %) avaient été admis en prison pour cause d'infraction sexuelle avec violence.

Dans l'ensemble, le taux de récidive est plus élevé chez les délinquants autochtones que chez les délinquants non autochtones.

Les délinquants autochtones de milieu urbain ont souvent de fortes chances de manifester le « syndrome de la porte tournante », c'est-à-dire de récidiver. Cela s'explique entre autres par le fait qu'après leur mise en liberté, un bon nombre d'entre eux retournent vivre dans les milieux nocifs qui sont à l'origine de leur première infraction. Ceux qui retournent dans des quartiers défavorisés retournent souvent vivre dans un milieu offrant des possibilités d'emploi limitées, où les conditions de vie sont médiocres et où les sous-cultures de pairs qui font la promotion du comportement criminel sont solidement enracinées. De plus, les quartiers défavorisés se caractérisent par des degrés de violence



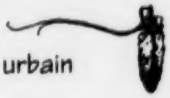
extrême. La recherche a montré que l'exposition à la violence extrême et la normalisation de la violence caractérisent de nombreux délinquants autochtones des quartiers défavorisés. Leur mode de vie violent complique leur intégration à la société et accroît le risque qu'ils récidivent. Un autre problème que les quartiers défavorisés posent à la réinsertion sociale est que, contrairement aux réserves, ils n'offrent habituellement pas le soutien des réseaux familial et social qui aident le délinquant à se réinsérer dans la société. Souvent, les seuls rapports sociaux que le délinquant peut établir sont établis avec des gens qui l'encouragent à récidiver.

Organisation du présent compte rendu

Le présent compte rendu est organisé en fonction des questions qui ont fait l'objet de discussion en juin 1997 au sein du groupe de réflexion réunissant des fournisseurs de services correctionnels aux Autochtones. La matière n'est pas nécessairement présentée dans l'ordre suivant lequel elle a été abordée. Nous espérons que ce mode de présentation sera plus utile aux lecteurs en quête de renseignements sur un sujet particulier. Le compte rendu renferme également un chapitre distinct qui passe en revue une partie de ce qui s'est écrit d'important au Canada sur les problèmes des Autochtones en milieu urbain et qui présente de l'intérêt pour les services correctionnels et leurs clients. Ce chapitre contient également de l'information à propos de certains mécanismes de justice alternative qui sont à l'essai en milieu urbain au Canada.

Il n'y a pas de concordance parfaite entre les questions soulevées dans le groupe de réflexion et celles dont traite la littérature. Il existe certainement des recoupements, mais certaines questions abordées par le groupe de réflexion ne suscitent guère d'attention dans la littérature, et vice versa. Certains sujets ne font pas l'unanimité. Jusqu'à un certain point, il faut probablement y voir le reflet des différences dans les préoccupations des personnes visées. Le groupe de réflexion était composé en grande partie de gens qui gèrent des services correctionnels ou des services d'assistance postpénale ou qui travaillent dans ce cadre. Par contre, la majeure partie de la documentation examinée a été rédigée par des chercheurs et des décideurs ou des critiques de divers genres. On s'attendrait normalement à ce que ces groupes se concentrent sur des perspectives quelque peu différentes, ce qui témoigne de la différence des questions qui retiennent quotidiennement leur attention.

Les contrastes semblent révéler cependant plus qu'une différence dans l'activité quotidienne des fournisseurs de services correctionnels, des chercheurs, des critiques et des décideurs. Dans une certaine mesure, ils révèlent une différence réelle dans l'approche. Ces différences revêtent un grand intérêt pour ceux et celles qui aimeraient voir ces groupes apprendre les uns des autres et échanger des idées et des connaissances spécialisées entre eux.



PREMIÈRE PARTIE – DISCUSSION DU GROUPE DE RÉFLEXION

Ce groupe de réflexion avait pour but de réunir un petit groupe de personnes connaissant bien les services correctionnels destinés aux Autochtones en milieu urbain, afin de discuter :

- des problèmes auxquels se heurtent les Autochtones dans les centres urbains;
- des priorités des gens qui travaillent dans le domaine;
- des moyens par lesquels les pouvoirs publics peuvent aider les fournisseurs de services à réaliser des programmes correctionnels, à obtenir de l'information au sujet des ressources disponibles et à échanger entre eux des expériences et de l'information;
- des moyens de tenir compte du fait que peut-être 70 % des délinquants autochtones au Canada proviennent de milieux urbains et retournent y vivre.

ORGANISMES AUTOCHTONES REPRÉSENTÉS

Pour mieux comprendre la situation actuelle et le point de départ des organisations de première ligne, il est utile d'inclure une brève description des organisations et des services qu'elles offrent. On trouvera à l'annexe A une liste complète des participants et des organismes auxquels ils se rattachent. Parmi eux figuraient des représentants des organismes et des autorités correctionnelles fédérales, un Ancien et une journaliste pigiste autochtone.

Circle of Eagles Lodge

Connu autrefois sous le nom d'Allied Indian and Metis Society (AIMS), le Circle of Eagles fournit de l'aide aux ex-délinquants à Vancouver. Il s'agit d'une maison de transition de dix places destinées à des Autochtones de sexe masculin, dont deux sont réservées à des délinquants sous responsabilité provinciale. Parmi les services offerts, mentionnons le counseling individuel, le gîte et le couvert, les réunions des Alcooliques anonymes à participation obligatoire, les sueries et les cercles de la parole. La préoccupation essentielle de cette organisation est de guérir les hommes et leur famille et d'aider ces gens à combler le vide qu'ils ressentent dans leur vie. Un Ancien qui est associé au programme fait du counseling en matière d'alcoolisme et de toxicomanie, dirige un programme pour parents et adolescents et fait de l'action sociale auprès des élèves autochtones à risque élevé. Un programme du bâton d'orateur a été mis au point pour mieux faire connaître aux clients leur identité, leurs origines et leurs racines en tant qu'Autochtones.

Community Training Residence (CTR)

Centre résidentiel sous la direction de la Société Elizabeth Fry, la CTR fournit de l'aide aux délinquantes autochtones qui risquent de récidiver. La CTR est située à Saskatoon, en Saskatchewan, mais la majeure partie de sa clientèle n'est pas originaire des environs immédiats. Au moment de la rencontre du groupe de réflexion, le centre était ouvert depuis environ huit mois. La CTR peut héberger 12 femmes, dont deux purgeant une peine discontinue. La clientèle provient directement des tribunaux, de Pine Grove (le seul centre correctionnel pour les femmes, en Saskatchewan), et du pavillon de ressourcement Okimaw Ohci (le seul centre correctionnel fédéral pour délinquantes autochtones). La résidence pratique la santé holistique et, à divers moments, elle a fait l'essai de diverses thérapies de substitution telles que le tai chi, l'aromathérapie et le massage. Une bonne partie de sa clientèle a des problèmes de toxicomanie, en plus d'être affligée d'une douleur accablante, et le centre cherche des moyens de rechange pour calmer la douleur et le stress. Les programmes sont axés sur la guérison; on veut ainsi traiter certains aspects à l'origine de la récidive. On insiste moins sur la recherche d'un emploi pour les clientes. Ces dernières ont accès à un chalet à la campagne, et des sueries ont lieu toutes les fins de semaine. La durée moyenne du séjour est de trois mois.

Micmac Friendship Centre

Ce centre culturel vient en aide depuis vingt-cinq ans aux Autochtones de la région de Halifax et des environs. La maison de transition de six places a été fermée, et les services correctionnels sont maintenant offerts sur une base volontaire. Le Centre offre les services suivants : counseling en matière d'alcoolisme et de toxicomanie, counseling et intervention en cas de crise, éducation culturelle, cours de langue, centre de jour, centre de développement de l'enfant et aide juridique afin d'aider les gens aux prises avec des problèmes juridiques. Le Centre, qui compte 32 employés, fournit également de l'aide d'urgence sur les plans de l'alimentation, du vêtement et de l'hébergement. Il y a quelques années, le Centre a ouvert une école dans le but d'aider les délinquants à acquérir les compétences requises pour trouver un emploi; depuis, cette école est devenue un collège communautaire à part entière.

Native Clan Organization

Reposant sur l'aide aux délinquants, la Native Clan Organization est fortement axée sur les programmes destinés aux délinquants autochtones, qu'ils soient de responsabilité fédérale ou provinciale. Sa maison de transition, la Regina House, qui existe depuis 1978, dispose de 35 places et, à l'heure actuelle, elle accueille une clientèle à 70 % autochtone. À la Regina House, l'Organisation administre un programme de prévention de la rechute et un programme des Anciens et elle offre les enseignements d'un cercle d'influences. L'Organisation gère également une clinique médico-légale qui voit à l'évaluation et au traitement des délinquants sexuels; elle entretient des liens avec les établissements

correctionnels fédéraux et fournit des services dans ces établissements (évaluations communautaires, Anciens, sueries, etc.); elle offre des activités culturelles ainsi que du counseling et une surveillance de la liberté conditionnelle 24 heures sur 24. L'Organisation a lancé avec succès un projet de camp forestier, lequel est maintenant devenu un programme indépendant.

Okimaw Ohci (pavillon de ressourcement)

Okimaw Ohci est le premier pénitencier fédéral au Canada conçu spécialement pour les délinquantes autochtones condamnées à une peine de deux ans ou plus. Situé à Maple Creek, en Saskatchewan, il peut accueillir 30 femmes et 10 enfants. Le pavillon, qui a le statut juridique de pénitencier, exécute tous les programmes de base et les programmes pour Autochtones offerts par le Service correctionnel du Canada (SCC), ainsi que des programmes additionnels destinés à répondre aux besoins particuliers de sa clientèle. Okimaw Ohci a été inclus dans le groupe de réflexion en raison de son programme unique et novateur. Okimaw Ohci a des comptes à rendre à la fois au SCC et à un conseil d'administration composé de trois Anciens nationaux rattachés au pavillon de ressourcement, d'anciens locaux et de membres d'un comité de direction plus large qui comprend des représentants de la Première nation Nikaneet.

Pedahbun Lodge

Pedahbun Lodge est un centre de traitement et de réadaptation qui existe depuis longtemps et qui s'adresse aux Autochtones de Toronto. Il offre un programme de traitement des toxicomanies de quatre mois, centré sur le client, qui fait appel à des méthodes traditionnelles d'enseignement de même qu'aux compétences psychosociales de base. Affiliée aux Aboriginal Legal Services of Toronto (ALST), Pedahbun Lodge accueille aussi bien des femmes que des hommes. Par le passé, le centre a constaté que, pour réduire les perturbations dans son programme, les clients qui venaient tout juste d'être mis en liberté ne pouvaient être acceptés qu'à raison d'un à la fois. Au moment de la rencontre du groupe de réflexion, cette politique avait été modifiée : le centre n'accepte plus les libérés conditionnels qu'après qu'ils ont passé au moins trente jours hors de prison, parce que le personnel n'a pas la formation voulue pour s'occuper des gens qui sortent de prison.

Regina Aboriginal Human Services Co-operative (RAHSC)

Regroupement d'organismes non gouvernementaux, la coopérative offre des programmes et des services aux Autochtones de Regina. Ses buts et ses objectifs consistent à renforcer et à promouvoir les services existants, à déceler les lacunes et les chevauchements dans les services existants, à concevoir de nouveaux services là où les besoins se sont fait sentir et à rendre compte à la collectivité autochtone. De plus, ces organismes travaillent en vue du transfert de services gouvernementaux sous la responsabilité de la collectivité

autochtone. La RAHSC administre actuellement le programme de mesures de rechange de Regina (RAMP), un programme de déjudiciarisation pré-inculpation et post-inculpation axé sur la justice réparatrice. La RAHSC a proposé un programme holistique postlibératoire à l'intention des délinquants autochtones, lequel serait basé sur des principes de guérison.

Centre correctionnel Stan-Daniels

Dirigé par les Native Counselling Services of Alberta (NCSA), le centre Stan-Daniels est un centre correctionnel communautaire de 75 places situé à Edmonton, qui est fortement axé sur les programmes destinés aux Autochtones. Environ 80 % de la clientèle du centre est autochtone. Agréé auprès des autorités provinciales et fédérales, le centre accueille des délinquants en liberté conditionnelle ainsi que des détenus dits « à sécurité minimale ». Les programmes comprennent la présence au sein du personnel d'un Ancien qui habite au centre trois jours par semaine; un programme d'acquisition des compétences psychosociales d'une durée de sept semaines; un programme de guérison après une perte qui dure quatre semaines; un programme de gestion de la colère; l'analyse d'urine sur une base volontaire; un programme de relations humaines pour les résidents et leur conjoint. Les NCSA assurent aussi la surveillance des libérés conditionnels et ils offrent un programme d'aide juridique; ils offrent un programme de dix jours en maison de transition aux délinquants qui ne respectent pas les conditions de leur libération conditionnelle; enfin, ils assurent des services de liaison avec le pénitencier de Bowden.

Maison Waseskun

La Maison Waseskun est une maison de transition de Montréal qui accueille des Autochtones de sexe masculin. Le programme dure vingt semaines, mais les délinquants peuvent demeurer plus longtemps s'ils le désirent. Les programmes s'inscrivent dans une approche qui inclut la tradition culturelle autochtone et sont établis en fonction des besoins particuliers de chacun. Les aspects abordés comprennent le counseling individuel et de groupe, la sensibilisation aux systèmes familiaux autochtones, la sexualité humaine, les problèmes propres aux hommes, la résolution des conflits, l'acquisition des compétences psychosociales, les cercles de la parole, les sueries etc. Une clinique traitant des cas de déviance sexuelle est accessible à ceux qui en ont besoin. Autrefois, il y avait un programme d'emploi direct (Waseskun avait sa propre entreprise de déménagement); par ailleurs, le besoin d'un plus grand nombre de programmes de formation professionnelle et d'emploi se fait sentir. La Maison conserve un programme de recherche d'emploi pour les délinquants, financé par l'aide sociale. Waseskun a également accès à un chalet de ressourcement à la campagne.

PARTICIPATION DES SERVICES CORRECTIONNELS FÉDÉRAUX

Le Service correctionnel du Canada était représenté par trois fonctionnaires : la Kikawinaw (directrice) d'Okimaw Ohci, le pénitencier fédéral pour femmes autochtones de Maple Creek, en Saskatchewan; un représentant de la région des Prairies qui se spécialise dans la passation de marchés avec des organismes et des administrations publiques autochtones pour la prestation de services correctionnels aux délinquants autochtones; enfin, une spécialiste des programmes destinés aux délinquantes qui travaille à l'administration centrale. De plus, un membre de la Commission nationale des libérations conditionnelles, région des Prairies, et des membres du Groupe de la politique correctionnelle autochtone, l'hôte officiel du groupe de réflexion, ont également pris part à la rencontre.

PROBLÈMES RELATIFS À LA CLIENTÈLE

Profils des clients

Les participants s'entendent pour constater que **le profil de la clientèle des organismes de services correctionnels et de traitement destinés aux Autochtones de milieu urbain est en train de changer**. Ces dernières années, les tendances suivantes ont été plus prononcées qu'avant chez les clients :

- ils sont plus violents (p. ex., on trouve une plus grande proportion de délinquants ayant commis une infraction figurant à l'annexe I – de personnes inculpées de crimes violents et incarcérées dans un établissement fédéral);
- ils sont impliqués dans plus d'une seule infraction contre les biens et dans plus d'un seul crime contre l'ordre public;
- ils sont plus jeunes;
- ils abusent à la fois de la drogue et de l'alcool ou préfèrent la drogue à l'alcool;
- ils sont à risque plus élevé;
- ils éprouvent des besoins plus grands;
- ils sont plus susceptibles de faire partie d'un gang, en particulier dans les villes de l'Ouest;
- ils risquent davantage de divulguer qu'ils ont été victimes d'une infraction sexuelle, en particulier s'il s'agit de personnes inculpées d'infraction sexuelle;
- ils sont séropositifs.

Problèmes et besoins des clients

Les besoins présentés par les clients sont sérieux et nombreux. Parmi les problèmes et les besoins dont le groupe de réflexion a discuté, mentionnons :

- **Le traitement de la toxicomanie.** Il s'agit actuellement du principal besoin de la plupart des clients desservis par les organismes. Alors que les dépendances présentent leurs propres problèmes sur le plan de la contribution aux dysfonctionnements dans le mode de vie, elles masquent également un large éventail d'autres besoins, entre autres ceux qui sont énumérés ci-dessous, et elles y sont liées.
- **L'isolement.** Bon nombre de clients n'ont pas de contacts sociaux positifs; ils n'ont pas non plus de milieu sain où retourner.
- **Les modèles de comportement.** Les clients ont besoin de modèles de comportement positifs auxquels ils pourront s'identifier et qui pourront les guider.
- **Les activités spirituelles et culturelles.** Ironiquement, malgré les progrès accomplis sur le plan des possibilités d'activités spirituelles et culturelles dans les pénitenciers, certains clients ont plus de mal à trouver autant de possibilités dans la société.
- **La perte de la fierté et de l'identité.** Les clients ont besoin de comprendre leur patrimoine autochtone et d'en être fiers.
- **Le counseling sur le plan affectif.** La plupart des clients ont encore besoin d'aide pour suppléer les carences de la première enfance et à d'autres carences qu'ils ont connues dans leurs relations humaines; un membre du groupe de réflexion a décrit ce phénomène comme le besoin qu'on prenne soin d'eux. Les besoins affectifs peuvent faire surface sous la forme d'hostilité et de rage, de tendances suicidaires, de violence familiale ou d'autre comportement dysfonctionnel.
- **Le traitement de la violence sexuelle et physique.** Bon nombre de clients essaient encore de se remettre de la violence dont ils ont été victimes, et nombre d'entre eux ont besoin de travailler sur leur propre comportement violent.
- **Les compétences en relations humaines.** À ce chapitre, les clients ont besoin d'apprendre à établir des rapports avec leur famille, avec leur milieu et avec les autres de manière positive.
- **Le placement en établissement.** Bon nombre de clients qui sortent directement de prison présentent des difficultés pour les organismes, car souvent le personnel n'a pas les compétences requises pour faire face aux problèmes de comportement des délinquants.
- **L'instruction et les compétences professionnelles.** Bon nombre de clients ont besoin de parfaire leur instruction et d'acquérir des compétences professionnelles pour trouver un emploi et le conserver.
- **L'emploi.** Bon nombre de clients ont été des chômeurs chroniques ou ont connu le sous-emploi.

Contenu des programmes

Les organismes autochtones représentés au groupe de réflexion ont discuté des diverses façons d'envisager la conception et la réalisation de leur programme. Comme on peut s'y

attendre en raison de la diversité des situations et des clientèles, ces organismes affichent un certain nombre d'approches différentes dans leur travail.

Manière d'envisager les besoins des délinquants

L'accent mis sur différents besoins varie d'un organisme à l'autre. **Certains organismes semblent accorder une plus grande attention aux activités spirituelles et culturelles autochtones** qu'à tout autre domaine; jusqu'à un certain point, c'est peut-être parce qu'ils sont, pour les délinquants, la seule source de spiritualité et de culture autochtones – parce qu'il n'y a pas d'autre avenue par laquelle les délinquants autochtones peuvent avoir accès à des cérémonies de purification, à des sueries et à d'autres cérémonies. Ces organismes accordent donc une attention particulière à la satisfaction de ce besoin éprouvé par leur clientèle.

D'autres organismes insistent beaucoup pour **que les délinquants acquièrent des compétences concrètes qui leur permettront de survivre en milieu urbain** : des compétences telles que l'alphabétisation, le rattrapage scolaire, la formation professionnelle, la recherche d'emploi et le placement en emploi. Sans perdre de vue les antécédents culturels particuliers de leur clientèle, ces organismes accordent la priorité à l'aide à apporter à leurs clients pour qu'ils puissent subvenir à leurs besoins grâce à un emploi légitime et stabiliser leur emploi du temps de cette façon.

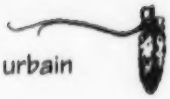
En fait, le Micmac Friendship Centre était tellement préoccupé par la nécessité d'accroître l'instruction et les aptitudes professionnelles de ses clients pour qu'ils soient autonomes qu'il a créé une école à leur intention, laquelle est devenue un collège communautaire indépendant associé au Centre. Pour sa part, la Maison Waseskun a mis sur pied une entreprise de déménagement afin de procurer de l'emploi à ses clients; à l'heure actuelle, la Maison collabore avec les services provinciaux de bien-être pour financer des programmes Paie, un programme de recherche d'emploi qui tente d'apparier les intérêts des clients avec des placements dans la société. De l'avis d'un participant, les organismes autochtones doivent être mieux organisés pour répondre aux besoins de leurs clients sur les plans de l'éducation et de l'emploi.

Pourtant, d'autres organismes minimisent consciemment l'importance du besoin légitime d'un revenu et d'un emploi, au premier chef, pour leur clientèle. Les clients de ces organismes peuvent éprouver un besoin plus grand que les autres d'acquérir des compétences psychosociales de base ou de guérir. La CTR en particulier est d'avis que les femmes dont elle a la responsabilité seront **incapables de tirer profit de toute autre forme d'aide tant que l'on ne se sera pas occupé de leurs besoins fondamentaux de guérison affective, sexuelle et spirituelle**.

Finalement, certains organismes en sont arrivés à penser que la meilleure approche consistait à combiner les approches modernes et traditionnelles (ou celles de la majorité et celles des Autochtones). Ces organismes prennent ce qu'ils considèrent être les techniques les plus utiles dans l'une et l'autre culture. Cette attitude concorde avec l'avis donné (dans Zellerer, 1994) par un travailleur qui s'occupe d'un programme autochtone portant sur la violence conjugale. Selon lui, on ne devrait pas permettre aux programmes de devenir simplement un groupe culturel; il faut plutôt qui ceux-ci combinent des éléments de la spiritualité et de la culture autochtones avec ce que l'on connaît de mieux dans le domaine du traitement des délinquants. En fait, la conclusion la plus évidente qui se dégage de l'examen de la littérature et des discussions approfondies qu'a eues M^me^ Zellerer avec des agents de programme d'un bout à l'autre du Canada est que « les programmes doivent faire appel à la fois aux méthodes courantes ou contemporaines et aux approches autochtones traditionnelles" (1994:45).

Okimaw Ohci est un bon exemple de cette tentative de fusion des deux approches dans un cadre correctionnel moderne. Cet établissement, construit spécialement pour les délinquantes autochtones sous responsabilité fédérale, intègre des éléments autochtones tels que le plan circulaire et la connexion à la nature. De plus, l'établissement se concentre sur les besoins particuliers de chaque délinquante. Il fonctionne suivant un modèle de gestion non hiérarchique, constamment nourri des meilleurs enseignements des Anciens aux échelons local et national. Okimaw Ohci est, au niveau le plus essentiel, conçu de manière à procurer un milieu bienveillant, qui ne porte pas de jugement et qui est d'un grand soutien à des femmes qui, par le passé, n'ont peut-être jamais connu le genre de sécurité et de soutien dont elles ont besoin pour guérir. Par ailleurs, l'établissement offre les programmes de base du SCC, entre autre le programme de développement des aptitudes cognitives[4] destiné aux délinquants, un programme vedette dont l'évaluation a révélé qu'il était efficace tant auprès des délinquants autochtones qu'auprès des délinquants non autochtones. En fait, Okimaw Ohci procure peut-être à ses clientes une expérience du développement des aptitudes cognitives plus approfondie que celle qu'offrent les autres pénitenciers du SCC. Le pavillon permet en effet aux délinquantes ainsi qu'aux employés de comprendre suffisamment bien les principes et les

[4] Le programme de développement des aptitudes cognitives est un programme de base du Service correctionnel du Canada (SCC). Il est fondé sur l'hypothèse selon laquelle les délinquants peuvent apprendre d'autres façons d'agir que de commettre des erreurs autodestructrices et autojustificatrices en étant impulsifs, en manquant d'empathie à l'égard de leurs victimes, en n'examinant pas en détail les façons positives dont ils pourraient réagir, etc. Au cours de la formation, on enseigne aux délinquants à voir leurs erreurs de parcours et on les encadre en même temps de manière expérimentale dans l'acquisition de nouvelles aptitudes pour trouver des solutions de rechange. L'évaluation (Robinson, 1995) révèle les effets positifs du développement des aptitudes cognitives sur l'ajustement qui se fait à la suite de la mise en liberté. Les délinquants autochtones dans les pénitenciers courent cependant plus de risques que les délinquants non autochtones de ne pas se rendre au bout du programme de développement des aptitudes cognitives. Ceux qui le terminent risquent moins de commettre une nouvelle infraction après la mise en liberté que ceux qui ne l'ont pas terminé, bien qu'ils soient aussi plus susceptibles d'être réadmis au pénitencier à cause d'un manquement aux conditions de leur mise en liberté.



aptitudes et d'en faire suffisamment l'expérience pour qu'ils puissent eux-mêmes devenir formateurs.

Les différentes manières d'envisager les besoins des délinquants dont ont fait état les divers organismes représentés au sein du groupe de réflexion semblent être le reflet d'un certain nombre d'autres facteurs. Les organismes établis dans des villes où les autres organisations autochtones sont peu nombreuses ressentent vivement le besoin de combler un vide sur le plan des possibilités d'activités spirituelles et culturelles offertes aux Autochtones sortant de prison qui veulent découvrir leur patrimoine spirituel. Quant aux délinquants, ils peuvent, en raison des besoins engendrés par leur comportement délinquant, être exclus des possibilités offertes par les organisations autochtones qui n'ont pas l'habitude de s'occuper du comportement délinquant. Dans ces cas-là, il y a bien des chances que les organismes qui travaillent auprès des délinquants offrent des possibilités d'activités culturelles et spirituelles.

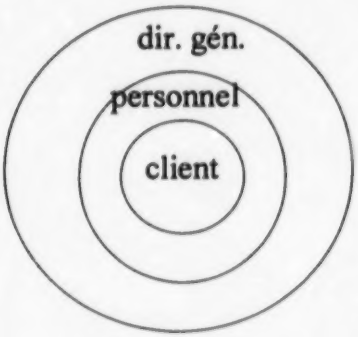
La présence en ville d'autres organismes autochtones peut déterminer si un organisme de services correctionnels autochtone se concentrera sur les besoins dits criminogènes[5] comme l'emploi et la colère non dissipée qui se manifeste dans le comportement criminel. Certaines villes canadiennes comptent un grand nombre d'organismes autochtones ou destinés aux Autochtones, et, selon certains participants au groupe de réflexion, ces organismes peuvent être en concurrence pour les ressources et les services offerts aux clients. Les maisons de transition trouvent souvent un créneau particulier et peuvent se spécialiser dans le comportement criminel profond, comme la délinquance sexuelle et d'autres formes de violence dont ne s'occupent pas les autres organismes.

Approches centrées sur le client

La discussion du groupe de réflexion a donné lieu à une distinction apparente dans les approches adoptées par les organismes autochtones pour s'occuper des délinquants. Plusieurs participants ont présenté le client comme étant au centre d'un certain nombre de cercles concentriques représentant divers intérêts et divers points de vue. Un participant, par exemple, a décrit le mécanisme de traitement comme une série de cercles concentriques, semblables aux ondulations vers l'extérieur produites par une pierre lancée à l'eau.

---

[5] Voir Partie 2, page 45.



Dans le cercle du centre se trouve le client. On le perçoit comme un parent, une personne qui appartient à quelqu'un ailleurs – il s'agit du grand-père, du fils, de la femme, de la nièce de quelqu'un – et, à ce titre, cette personne mérite qu'on la respecte. Cette personne a sa place dans la société.

Le deuxième cercle représente le personnel. Ces personnes ont des comptes à rendre au client; elle doivent s'engager à l'aider.

Le cercle extérieur désigne le directeur général. Cette personne a pour responsabilité de créer un milieu favorable tant pour le personnel que pour les clients, afin qu'ils puissent effectuer le travail qui doit être fait.

Le plan opérationnel d'Okimaw Ohci comporte un dessin semblable, dans lequel le client occupe la position centrale.

Cette optique semble différer de celle qu'ont adoptée la plupart des établissements correctionnels non autochtones. Ces derniers insistent davantage sur la responsabilité qui incombe au client d'observer les règles et les programmes de l'établissement que sur la responsabilité qui incombe au personnel et à la société d'aider le délinquant à trouver le droit chemin. Dans une certaine mesure, il s'agit évidemment là d'un effet de la taille nettement plus grande de la plupart des pénitenciers et des prisons, où le contrôle des foules devient une préoccupation plus importante.

L'approche circulaire reflète le principe selon lequel tout se tient. Suivant ce principe, les circonstances qui ont engendré le comportement criminel et celles qui sont susceptibles de le guérir sont la responsabilité de tous et non seulement celle du délinquant.

Il semble y avoir une autre différence dans le degré d'influence exercée sur le programme par le délinquant ou la délinquante. Un certain nombre de participants au groupe de réflexion sont très fiers d'établir une distinction entre la façon dont eux conçoivent l'évaluation et le traitement des clients et la façon dont les autres le font. Ils déclarent que le programme de chaque délinquant est adapté sur mesure au client.

Jusqu'à un certain point, il s'agit peut-être là d'une réaction contre le processus complexe de la gestion des cas que suivent le SCC et les autres systèmes correctionnels. Au SCC, l'évaluation des cas fait l'objet d'un manuel volumineux; elle entraîne l'utilisation de certaines mesures standard, l'application d'un certain nombre d'instruments d'évaluation tels que les échelles de risques et de besoins et la production d'un certain nombre de formulaires à remplir. Pour nombre d'organismes autochtones, ce processus paraît excessivement standardisé et il semble souvent n'aboutir qu'à une masse de papier. Ils décrivent leur propre processus comme un processus basé sur chaque individu.

Peut-être est-ce le reflet d'une différence culturelle dans la façon dont le travail est perçu. Les services correctionnels de la majorité se servent de divers outils d'évaluation dont l'utilité pour distinguer les délinquants à risque élevé des délinquants à faible risque et pour suggérer les besoins du délinquant sur lesquels il importe le plus de travailler a été validée par la recherche. Ces instruments reposent cependant sur des recherches concernant « la moyenne » – et certainement sur des échantillons de délinquants qui, pour la plupart, ne sont pas autochtones. Ils constituent un moyen d'aider le travailleur correctionnel à prendre des décisions quant à la manière d'aborder tel ou tel délinquant en s'appuyant sur des travaux portant sur un grand nombre de délinquants.

Par contraste, les organismes autochtones déclarent qu'ils envisagent leur travail d'abord et avant tout du point de vue du délinquant pris individuellement. Le style d'apprentissage que préfèrent les travailleurs comme les délinquants est l'« apprentissage par l'expérience ». Le moyen que le travailleur préfère pour comprendre l'individu et établir un rapport avec lui consiste à faire appel à des expériences semblables que lui ou les gens qu'il connaît ont vécues (espère-t-on).

Comme la majeure partie de la recherche sur ce qui fonctionne dans les services correctionnels est en fait basée sur l'application de traitements non autochtones à des délinquants non autochtones, cette hésitation à adopter l'orientation de la majorité est tout à fait compréhensible. Dans la mesure où elle jette de l'ombre sur la perception de l'utilité des instruments d'évaluation et de l'utilité de la recherche et de l'évaluation en général, cette attitude est peut-être malheureuse, étant donné que les organismes de financement se fient en fait sur les travaux existants pour prendre des décisions en matière de financement.

Finalement, l'approche du travail correctionnel centrée sur le client contraste avec les approches dominantes dans la mesure où elle laisse supposer que le délinquant dirigera, jusqu'à un certain point, le travail correctionnel. De plus en plus, les recherches correctionnelles menées par la majorité portent à croire que le traitement qui a le plus de chances de succès est le traitement relativement structuré qui s'appuie sur des manières concrètes d'aborder les problèmes criminogènes particuliers. Dans la mesure où le traitement des délinquants autochtones est davantage déterminé par les penchants personnels du délinquant sur le plan du développement, l'approche différera. Cette façon

de procéder est-elle plus efficace avec des délinquants autochtones? La preuve par l'expérience reste à faire.

Les Anciens

Tous les participants au groupe de réflexion ont indiqué qu'il faut vraiment qu'il y ait plus d'anciens qui travaillent avec les délinquants. À l'heure actuelle, les Anciens qui travaillent activement dans les services correctionnels sont débordés. Ils travaillent à l'intérieur des établissements correctionnels, dirigent des cercles de guérison, font du counseling en matière de toxicomanie et d'alcoolisme ainsi que du counseling sur une base individuelle auprès des délinquants dans la collectivité; ils conseillent les organismes autochtones, font de l'action sociale et accomplissent quantité d'autres tâches.

Quelques pénitenciers ont accès aux services des Anciens plus facilement que les collectivités. En fait, certains travailleurs ont vu des délinquants établir des liens solides avec des Anciens pendant leur incarcération et sentir le besoin de poursuivre une telle relation après leur mise en liberté, mais ce besoin est demeuré complètement insatisfait.

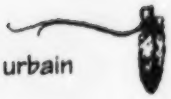
Les services d'approche

La plupart des organismes autochtones en milieu urbain font aussi de l'action sociale auprès de la communauté autochtone locale, tant dans un effort en vue d'associer plus de gens du milieu dans le travail de l'organisme que dans le but d'atteindre les jeunes à risque, d'amener les conjoints et les membres de la famille à participer à leur travail auprès des délinquants et de faire du travail connexe. Bon nombre d'organismes s'efforcent de faire participer des étudiants en criminologie et en droit à des stages afin de donner du soutien à leurs ressources.

Le travail auprès de la clientèle séropositive

La plupart des organismes représentés dans le groupe de réflexion ont eu à travailler auprès d'une clientèle séropositive. Les délinquants autochtones – et plus spécialement les délinquantes autochtones – courent un risque d'infection relativement élevé.

À l'instar du SCC, les organismes travaillent sur plusieurs fronts pour s'occuper des problèmes soulevés par la séropositivité. La formation du personnel est essentielle, et dans certains organismes, les employés ont reçu une formation directement des autorités provinciales. Les organismes font de la sensibilisation du public et du travail éducatif : l'un d'eux dirige un programme d'échange de seringues financé par le ministère de la Santé; deux ont des programmes de distribution de condoms à l'intention de leurs clients; et deux ont des programmes de dépistage confidentiel. Un organisme a désigné l'un de ses employés comme coordonnateur des questions et des activités entourant le SIDA; c'est lui qui effectue la majeure partie du travail de sensibilisation du public.



En général, les résidences n'ont pas eu de problèmes à faire cohabiter les clients séropositifs avec les autres. Les problèmes consistent à s'assurer que les clients infectés ne courront pas de risques additionnels (à cause de la mauvaise préparation des aliments, par exemple), à les aider à obtenir les médicaments et les autres soins nécessaires, et à tenter de persuader les clients infectés de renoncer à des modes de vie et à des comportements qui font courir des risques aux autres.

Tous les participants ont déclaré avoir besoin d'aide dans ce domaine; ils veulent en particulier que le SCC intervienne plus directement, étant donné que l'accroissement inévitable de la clientèle séropositive ou atteinte du SIDA exercera davantage de pression sur des ressources déjà utilisées au maximum. Les participants doutent que cette aide vienne dans un avenir rapproché, mais ils ont toujours à cœur d'aider leurs clients, peu importe les conséquences que cela peut avoir sur leurs charges de travail déjà fort remplies.

Le travail auprès des femmes

Beaucoup trop souvent, la question des femmes est oubliée dans le tableau d'ensemble des services correctionnels pour les Autochtones, ce qui s'explique en partie par le nombre relativement faible de délinquantes autochtones. Cette question a reçu plus d'attention ces dernières années, à cause du Groupe d'étude du SCC sur les délinquantes sous responsabilité fédérale, des problèmes survenus à la Prison des femmes de Kingston et de l'enquête Arbour qui a suivi.

À la suite de ces divers éléments nouveaux, on a construit un pavillon de ressourcement à l'intention des délinquantes autochtones (Okimaw Ohci) au sein de la Première nation Nikaneet, en Saskatchewan, afin de contribuer à répondre aux préoccupations propres aux femmes autochtones. Au moment de la rencontre du groupe de réflexion, en juin 1997, 40 femmes étaient déjà passées par le pavillon de ressourcement; 18 avaient été mises en liberté et une avait récidivé.

Okimaw Ohci essaie de procurer aux femmes un milieu sain et favorable, un sentiment d'appartenance à une communauté. On y règle les conflits non pas de manière punitive, mais au moyen de la médiation et d'autres techniques constructives de résolution des conflits. Le personnel d'Okimaw Ohci aide les femmes à établir un lien avec leur milieu d'origine. Les conseils de tribu se sont montrés très favorables : ils ont rencontré les femmes avant leur mise en liberté, ont assisté aux audiences de libération conditionnelle et ont fourni aux femmes de l'information, des ressources et d'autres formes d'appui.

Après son départ du pavillon, la femme n'a guère de ressources à sa disposition dans la société. C'est plus en établissement qu'à l'extérieur qu'elle trouvera un réseau de soutien, car les ressources communautaires existantes sont avant tout destinées à celles qui sont en

situation de crise. Les femmes ont tendance à être isolées et placées en établissement lorsqu'elles sont mises en liberté. Les maisons de transition pour les femmes en particulier font cruellement défaut. Le placement des femmes dans des maisons occupées principalement par des hommes n'est pas considéré comme une solution valable. La CNLC s'est montrée très favorable à ce que des femmes soient placées dans des foyers privés, mais, à présent, cette option n'est offerte qu'à celles qui sont en liberté conditionnelle totale.

Le travail auprès des délinquants sexuels

La façon d'envisager le travail auprès des délinquants sexuels varie considérablement. Certains organismes ont mis au point leurs propres programmes d'évaluation et de traitement des délinquants sexuels. D'autres font appel à des ressources de l'extérieur et engagent le plus souvent des psychologues à contrat pour qu'ils viennent sur place travailler avec les clients. Dans la plupart des cas, les organismes offrent essentiellement le même programme aux délinquants sexuels et aux autres, mais ils peuvent envoyer le délinquant à une clinique pour déviants sexuels ou faire venir un psychologue pour un traitement particulier. Personne n'a signalé que la cohabitation des délinquants sexuels et d'autres clients dans une même résidence avait engendré des problèmes.

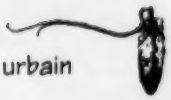
La Native Clan envoie un Ancien dans les pénitenciers pour travailler auprès des délinquants sexuels autochtones. Dans la société, l'Organisation fait appel à une combinaison d'approches traditionnelles autochtones et de psychologie du courant dominant.

Certains participants estiment qu'il faut modifier les méthodes de traitement des délinquants sexuels actuellement en usage. Les psychologues non autochtones ne connaissent pas suffisamment la culture pour interpréter correctement tout ce que les clients leur disent. Ils peuvent suspendre le traitement d'un client dans des cas où un Ancien aurait continué à travailler avec lui dans la société; par ailleurs, l'ancien et le client ne parviennent pas à convaincre le psychologue d'adopter leur point de vue. Il faut qu'il y ait un plus grand nombre de psychologues autochtones.

Un avertissement a été émis en ce qui concerne la sélection minutieuse des Anciens, car certains se cachent parfois derrière le statut d'ancien dans le but de fabriquer leurs propres traditions et leurs propres règles. « Le simple fait que nous soyons Autochtones ne veut pas dire que nous sommes blancs comme neige », fait observer un participant.

Le travail auprès des gangs

On signale que les gangs d'Autochtones posent problème dans certaines villes représentées dans le groupe de réflexion. Winnipeg, Regina et Edmonton comptent des gangs d'Autochtones, ce qui n'est pas le cas de Vancouver, de Toronto ni de Montréal. Dans ces trois dernières villes, non seulement il n'y a pas de gangs d'Autochtones mais



l'élément autochtone dans les gangs existants est négligeable. La présence de gangs à l'est de Montréal n'a pas été signalée.

À Winnipeg, au moins, il y a une variation dans le degré d'organisation des gangs autochtones ou de perpétration de crimes impulsifs par ceux-ci. De plus, les femmes ne font pas partie de gangs, à proprement parler. Elles jouent plutôt le rôle d'« auxiliaires » ou elles travaillent (habituellement comme prostituées) pour appuyer les membres masculins du gang.

Le membre d'un gang est habituellement un jeune décrocheur (de 10 à 30 ans) issu d'une famille monoparentale dans laquelle on ne s'occupe pas beaucoup de lui et où il ne trouve guère d'appui. Le gang devient la famille de substitution de cette personne. Les gens se joignent également à des gangs au moment où ils sont en prison (un endroit où les gangs recrutent activement) afin d'assurer leur propre sécurité. Au moment de leur mise en liberté, certains essaient de quitter le gang, mais ce n'est pas facile à faire.

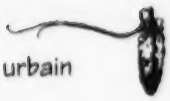
Il est plus facile (ou il devrait être plus facile) d'empêcher quelqu'un d'adhérer à un gang que d'essayer de l'en sortir une fois qu'il en fait partie. Tant que les conditions socio-économiques qui appuient la formation des gangs seront présentes dans la société, il y aura des gangs. Aux États-Unis, on a constaté que l'emprisonnement des membres des gangs était au mieux inefficace et qu'au pire, il allait à l'encontre du but recherché. Les membres du groupe de réflexion estiment qu'ils n'ont ni les ressources humaines ni les ressources financières pour s'attaquer à la tâche considérable qui consiste à mettre en œuvre des mesures de prévention; il faudrait plutôt pour cela qu'il y ait concertation autour du problème, et qu'il y ait aussi organisation et coordination de **tous** les intervenants, au niveau de la famille, de la société et des pouvoirs publics.

Les obstacles à la réalisation des objectifs des organismes

Les participants ont été invités à énumérer ce qu'ils croyaient être les plus gros obstacles à la réalisation de leurs buts et objectifs. Voici une liste des réponses les plus fréquentes :

- Le financement. Non seulement les fonds gouvernementaux sont rares, mais dans certains cas ils sont dépensés, croit-on, à tort et à travers. La façon dont les fonds sont administrés a aussi créé des problèmes.
- Le manque de ressources au sein de la collectivité.
- L'information et l'éducation.
- La peur de l'échec et la peur de la réprobation publique.

- La technologie (c'est bien qu'il y ait autant d'informations disponibles sur Internet, mais ces informations sont inutiles à ceux qui n'ont pas accès au réseau Internet).
- Le manque de coopération entre les organisations politiques autochtones dont les programmes d'action diffèrent de ceux de la collectivité.
- Les politiques et systèmes des gouvernements. Il semble y avoir un manque d'engagement de la part des gouvernements et ceux-ci ne semblent pas non plus être suffisamment souples et sensibles aux différences culturelles pour élaborer des démarches intégrées.
- L'opinion publique au sujet de l'incarcération. En général, le public ne fait pas confiance à quelqu'un qui a été incarcéré, ce qui rend la vie très difficile aux délinquants et aux organismes qui travaillent avec eux.
- Le manque de sensibilisation culturelle. Cette situation se traduit par des attitudes défavorables à l'endroit des Autochtones, attitudes pouvant aller jusqu'au racisme.
- Le manque d'appui de la collectivité.
- Le manque d'engagement et de volonté d'agir en faveur des particuliers et des groupes.
- Les déficits des programmes.
- La formation insuffisante du personnel.
- L'accès difficile aux terrains à l'extérieur des zones urbaines ainsi que la difficulté, ou l'impossibilité, d'organiser des cérémonies autochtones dans les zones urbaines.
- L'insuffisance des services de transport pour se rendre dans les zones non urbaines où ont lieu les pow-wows, les sueries et d'autres événements et cérémonies.
- Le nombre insuffisant d'Anciens au sein de la collectivité.
- La faible reconnaissance par le SCC (et, dans une moindre mesure, par la CNLC) des programmes autochtones que les délinquants ont suivis pour se préparer à leur mise en liberté.
- Le manque de cohérence dans les ententes avec les fournisseurs de services.
- La difficulté de s'entendre sur les services qui doivent être fournis, sur les orientations à prendre et sur les possibilités à exploiter.



Certains de ces obstacles font l'objet d'une analyse plus détaillée ci-dessous.

Le financement

Un certain nombre de préoccupations ont été exprimées concernant le financement des programmes correctionnels à l'intention des Autochtones vivant en milieu urbain. On a généralement **l'impression que les gouvernements veulent se décharger le plus possible de leurs responsabilités courantes sur les collectivités locales – notamment sur les collectivités autochtones – mais qu'ils ne sont pas prêts à payer le prix réel de ce délestage.**

Dans le domaine correctionnel, l'inquiétude au sujet du financement se manifestait sous des formes précises. Puisque les gouvernements déterminent le financement de ces organismes selon la formule de la **rémunération à l'acte** (paiement en fonction du nombre de délinquants dont ils s'occupent), **toute réduction du nombre de délinquants mis en liberté dans la collectivité** a des répercussions directes sur la capacité de l'organisme d'administrer l'ensemble de son programme. On estimait généralement que les mises en liberté avaient diminué au cours des années ayant précédé la tenue du groupe de réflexion. Ce qui signifie que de nombreux organismes ont dû faire face à des problèmes de sous-utilisation et de budget.

Dans certaines villes, les organismes autochtones se disputent la clientèle. Ainsi, à Vancouver, il n'y a pas moins de 57 organismes autochtones qui offrent des services. Dans une certaine mesure, les gouvernements semblent voir dans cette situation une surabondance de ressources. Résultat, chaque organisme doit se battre pour obtenir des clients et du financement. Une plus grande coopération entre les différents organismes autochtones et une meilleure coordination de leurs activités pourraient aider à résoudre ce problème, mais trop souvent la réaction est de critiquer les organismes qui semblent efficaces.

Parmi les autres problèmes soulevés, il faut mentionner la manière dont sont attribuées les subventions et contributions supplémentaires pour les programmes auxiliaires. Il arrive souvent qu'un organisme soit **informé seulement en mars – juste avant la fin de l'exercice financier – que son financement a été approuvé**. Cette façon de faire oblige l'organisme à mettre le programme sur pied à la hâte, et les membres du personnel se sentent constamment menacés de perdre leur travail.

Les problèmes liés à la nécessité de transiger avec des gouvernements non autochtones

Les participants au groupe de réflexion ont également exprimé leur appréhension face à l'obligation de tenir compte **des mandats étroits de chacun des nombreux ministères et services des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux** qui disposent de

fonds pour aider les délinquants et les collectivités à sortir du cycle de la criminalité et de la récidive. Chaque ministère possède ses propres priorités, ses propres paramètres du financement, ses propres règles et critères d'admissibilité, ce qui oblige les organismes à devenir des experts de la structure gouvernementale – une tâche colossale pour quiconque! L'apparente incapacité des gouvernements à avoir « de grandes perspectives » et à travailler ensemble à l'élaboration d'une vision globale a pour résultat que les organismes privés héritent de la lourde tâche de convaincre un grand nombre de fonctionnaires de tous les niveaux de l'importance de travailler sur tous les éléments du problème.

Par ailleurs, certains indices permettent de croire que **les gouvernements non autochtones sont de plus en plus capables de faire preuve d'une certaine flexibilité afin de s'adapter aux besoins** des organismes autochtones des milieux urbains. À Toronto, une ordonnance municipale interdisant les feux a été assouplie afin d'accorder à Pedahbun Lodge un permis l'autorisant à allumer un feu tous les matins au lever du soleil et à procéder aux cérémonies de la pleine lune dans son arrière-cour. Au pénitencier de Stony Mountain, une interdiction d'allumer des feux de bois a été contournée en utilisant un lance-flammes pour créer une suerie.

Un certain nombre de participants ont souligné que la CNLC et le SCC figuraient parmi les organismes ayant fait preuve de flexibilité. Ils avaient l'impression qu'au cours des dernières décennies, le SCC avait progressé de manière étonnante et était davantage prêt à autoriser, dans ses établissements, la tenue d'activités à caractère spirituel et culturel à l'intention des détenus autochtones. En fait, a-t-on fait remarquer, dans certaines régions, le SCC est mieux placé pour offrir de telles activités que ne le sont les collectivités locales. La CNLC fait montre de créativité dans sa manière de tenir les audiences et de chercher des solutions de rechange à la révocation de la liberté conditionnelle. Dans certaines régions, la CNLC a accepté de tenir des audiences de libération conditionnelle en cercle, sans tables séparant les participants, ce qui rejoint davantage les coutumes autochtones.

D'autres exemples de la plus grande souplesse que manifestent les autorités correctionnelles ont été fournis. L'organisme Native Counselling Services of Alberta (NCSA) gère à Edmonton le Stan Daniels Centre; même si ce centre est dirigé par une organisation privée, il a été officiellement désigné CCC (centre correctionnel communautaire) en vertu de la loi fédérale. Il s'agit de l'un des plus grands centres correctionnels en milieu urbain au Canada. Dans le cadre du programme des travailleurs sociaux auprès des tribunaux, NCSA remplit les fonctions d'agent de liberté conditionnelle pour un grand nombre de délinquants autochtones et a été autorisé à administrer un programme de transition d'une durée de dix jours à l'intention des délinquants qui rechutent et qui, autrement, auraient vu révoquer leur liberté conditionnelle et auraient été renvoyés au pénitencier. À Stan Daniels, c'est le personnel

qui décide si les délinquants qui ont fait une rechute doivent faire l'objet d'une révocation ou suivre le programme de réadaptation qu'offre le Centre.

C'est donc dire que même s'il existe encore des domaines dans lesquels les participants au groupe de réflexion souhaiteraient que les autorités correctionnelles fédérales soient plus flexibles et fassent montre d'une plus grande volonté d'accorder un statut d'égalité aux organismes autochtones, de nombreux signes encourageants permettent d'espérer que les gouvernements non autochtones peuvent s'adapter et s'adapteront aux demandes raisonnables qui leur sont présentées par les organismes autochtones.

Mais il y a d'autres problèmes à régler. Certains participants au groupe de réflexion ont mentionné avoir **l'impression que la CNLC juge encore que les programmes autochtones sont moins efficaces que les programmes non autochtones pour préparer les délinquants à la mise en liberté**. Résultat, les délinquants autochtones qui ne participent pas aux programmes conçus pour la majorité non autochtone, ou qui ne les suivent pas jusqu'à la fin, ont moins de chance d'obtenir une liberté conditionnelle, et ce même s'ils participent activement à des programmes autochtones.

D'un commun accord, on reconnaît qu'il faut **augmenter le nombre de maisons et de programmes de transition à l'intention des délinquants autochtones**. Ce besoin est particulièrement pressant pour les femmes autochtones – il n'existe en effet dans tout le Canada qu'un seul établissement résidentiel communautaire (celui de Saskatoon) conçu à l'intention des délinquantes autochtones et géré en fonction de leurs besoins particuliers.

Les programmes de transition sont particulièrement importants dans la mesure où les délinquants autochtones sont plus fréquemment aux prises avec des problèmes de toxicomanie plus graves que ceux des délinquants non autochtones[6]. Lorsqu'ils font une rechute, ils ont donc un besoin plus pressant de solutions de rechange. Renvoyer les délinquants au pénitencier est une mesure coûteuse et pas toujours efficace.

Le personnel de Pedahbun Lodge à Toronto a observé que lorsque les clients de l'établissement faisaient une rechute, les 30 premiers jours étaient critiques. S'il est possible de rétablir le contact avec ces délinquants et les amener à se réinscrire au programme dans les 30 jours, les résultats sont extrêmement encourageants. En fait, ces clients deviennent souvent les meilleurs intervenants une fois qu'ils sont complètement guéris. Le Stan Daniels Centre d'Edmonton possède un programme de prise d'échantillons d'urine à titre volontaire; ce programme a permis d'en apprendre beaucoup sur les rechutes et aussi d'obtenir un taux élevé d'abandon de la toxicomanie. Ce programme est d'ailleurs à l'origine à Stan Daniels du programme de transition d'une durée de dix jours évoqué plus haut.

---

[6] Voir Partie 2, page 41.

Une autre inquiétude a été exprimée en ce qui concerne la réticence des gouvernements non autochtones à conclure des contrats avec les centres de traitement autochtones qui peuvent être intéressés à intervenir auprès des délinquants mis en liberté. Bon nombre de ces organismes ont l'habitude de travailler avec des Autochtones très démunis, mais n'ont pas orienté leurs activités vers les délinquants en particulier. Si ces organismes sont appelés à intervenir auprès des délinquants, les autorités correctionnelles doivent conclure avec eux des ententes afin qu'ils offrent des programmes destinés tout spécialement aux délinquants. Ces organismes ont besoin d'aide pour s'adapter à leur nouvelle vocation. Ils ont besoin d'information et de formation pour leur personnel, et ils ont aussi besoin d'aide pour élargir leur programme et l'adapter aux délinquants. Ces derniers pourraient ainsi bénéficier d'un plus grand nombre de services.

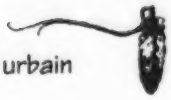
Les participants au groupe de réflexion ont aussi demandé que les gouvernements fassent preuve d'une plus grande créativité dans l'acceptation des nouvelles résidences où peuvent vivre les délinquants autochtones mis en liberté. Des expériences sont en cours en ce domaine. Dans la région des Prairies, le SCC a mis sur pied une nouvelle initiative dans le cadre du programme des centres d'accueil qui consiste à mettre des délinquants en liberté sous la garde d'Anciens. Une telle flexibilité devrait être plus fréquente.

La communication de l'information

Le plus difficile est de savoir ce que les gouvernements sont prêts à faire en collaboration avec les organismes et les collectivités autochtones, et d'obtenir des renseignements sur le financement et autres dispositions possibles. Les participants ont suggéré qu'il serait utile d'informer les collectivités des mesures existantes. Les collectivités peuvent difficilement se prévaloir des fonds ou des programmes offerts si elles n'en connaissent même pas l'existence.

L'une des ressources gouvernementales qui était sur le point de paraître à l'époque où s'est tenu le groupe de réflexion est le ***Guide des initiatives fédérales à l'intention des Autochtones vivant en milieu urbain***. Ce document contient une liste des programmes et services fédéraux s'adressant aux organisations autochtones du milieu urbain. Il peut être consulté sur le site Web du gouvernement du Canada : http://canada.gc.ca/programs/pgrind_e.html.

Certains organismes ont exprimé le désir que le réseau Internet puisse un jour leur être d'une grande utilité pour trouver l'information dont ils ont besoin, pour partager des informations avec d'autres fournisseurs de services autochtones, et pour établir des réseaux d'entraide au sein de la collectivité autochtone. Un certain nombre de participants collaborent présentement à une initiative visant à accroître le volume de l'information disponible sur Internet de même que le nombre d'Autochtones qui contribuent à enrichir cette information au Canada. Dans le cadre de son Programme d'accès aux collectivités, Industrie Canada distribue des fonds aux résidents et aux entreprises des petites



collectivités rurales qui souhaitent se brancher sur le réseau Internet et y verser des données. Ce programme pourrait avoir pour résultat de multiplier les contacts entre les fournisseurs de services autochtones de toutes les régions du Canada. L'annexe B contient une liste d'adresses de sites Web pertinents.

L'initiation aux différences culturelles

Les participants au groupe de réflexion ont été nombreux à se demander si l'initiation aux différences culturelles était une perte de temps et d'argent, car ce genre d'activités, qui existent pourtant depuis des années, semblent n'avoir donné aucun résultat. Cette situation contribue à la frustration que ressentent les Autochtones à l'endroit du gouvernement et contribue également à alimenter l'impression que le gouvernement les ignore. Après des années de travail dans le domaine interculturel, les opinions et les attitudes semblent avoir très peu changé. Par ailleurs, la capacité des peuples autochtones d'améliorer leur sort paraît, encore aujourd'hui, essentiellement liée à une meilleure compréhension des différences culturelles.

La culture, a-t-on suggéré, pourrait fort bien faire partie du problème. Les gens ont tendance à voir les choses selon leur propre perspective à moins qu'on ne leur fasse prendre conscience de l'existence d'un point de vue autre. Cette prise de conscience ne se traduit pas nécessairement en compréhension. Il faut apprendre aux gens à regarder la réalité sous différents angles et les amener à constater qu'il peut y avoir plus d'une façon d'aborder les choses.

Selon certains participants, le gouvernement est paternaliste à outrance. Il faut vraiment mettre un terme à ce genre de relation et s'ouvrir à d'autres programmes d'action et de collaborations. Les ministères sont régis par des politiques, mais les collectivités sont dirigées par des personnes. Les deux ne suivent pas nécessairement des voies complémentaires.

L'article 81 de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition

À l'époque où le groupe de réflexion s'est réuni, un seul accord avait été signé conformément à l'article 81 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition,* adoptée par le Parlement en 1992 en remplacement de la *Loi sur les pénitenciers* et de la *Loi sur la libération conditionnelle* qui avaient toutes les deux vieilli. L'article 81 autorise le solliciteur général ou son délégué à « conclure avec une collectivité autochtone un accord prévoyant la prestation de services correctionnels aux délinquants autochtones ».

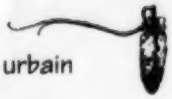
Une certaine confusion entoure l'application de l'article 81. La Loi définit une « collectivité autochtone » comme étant « une nation autochtone, un conseil de bande, un conseil tribal une bande ainsi qu'une collectivité, une organisation ou un autre groupe

dont la majorité des dirigeants sont autochtones » et les « services correctionnels » comme étant « des services ou programmes – y compris la prise en charge et la garde – destinés aux délinquants ». Ces définitions semblent conçues pour laisser place à beaucoup de créativité dans la mise en application de la Loi, mais les participants au groupe de réflexion ont jugé que les progrès étaient lents et que cette lenteur était exaspérante.

Même s'il est difficile, comme l'ont souligné de nombreux participants, de savoir qui forme la collectivité autochtone dans un milieu urbain et de déterminer qui doit représenter les intérêts de cette collectivité dans le domaine correctionnel ou dans d'autres domaines, l'on s'attend encore à ce que les organismes autochtones oeuvrant en milieu urbain satisfassent aux critères énoncés dans l'article 81. Il n'en demeure pas moins que les choses progressent lentement. Le problème semble tenir en grande partie au fait que, dans certaines régions, le SCC n'a pas prévu beaucoup de fonds pour conclure des accords au titre de l'article 81. Il y a également, même au sein du SCC, des incertitudes et des divergences d'opinion quant à la forme que doivent prendre les services correctionnels prévus à l'article 81. D'aucuns ont demandé que soient précisées les genres d'activités qui seraient admissibles à du financement en vertu de l'article 81. Certains participants au groupe de réflexion ont affirmé avoir été informés par des fonctionnaires du SCC que, pour le moment, les négociations prévues à l'article 81 portaient exclusivement sur la possibilité de mettre en place des pavillons de ressourcement– des établissements résidentiels pour la garde et le traitement des délinquants. Même si rien dans la Loi n'empêche le SCC de conclure des contrats pour toutes sortes d'autres services correctionnels avec un large éventail d'organisations autochtones, les accords prévus à l'article 81 semblent servir à accroître la stabilité des mécanismes déjà en place au lieu de susciter de nouvelles démarches. Le conseil donné par un représentant du SCC qui faisait partie du groupe de discussion pourrait se résumer ainsi : « faites-le » – faites une proposition et insistez pour qu'elle soit mise en œuvre.

Recherche et évaluation

C'est dans le domaine de la recherche et de l'évaluation que l'on constate les plus fortes divergences entre ceux qui exécutent les programmes destinés aux autochtones et les bailleurs de fonds gouvernementaux quant aux aspects à privilégier. Bien entendu, les exécutants des programmes, qui passent habituellement une bonne partie de leur vie professionnelle à se battre pour conserver leurs programmes en dépit des compressions budgétaires à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement, sont convaincus que la meilleure façon d'utiliser les fonds publics et privés consiste à réaliser des programmes. Souvent, lorsqu'on leur demande de participer à une recherche et à une évaluation, ils ont l'impression que cela équivaut à détourner des fonds du secteur des activités, et estiment, dans le meilleur des cas, qu'il s'agit d'une source d'irritation pour ceux qui exécutent les programmes ou encore craignent que les résultats de ces recherches et évaluations ne servent à abolir des programmes importants ou à en restreindre l'étendue. Les membres



du personnel opérationnel ont souvent l'impression qu'eux-mêmes et les problèmes qu'ils tentent de résoudre ont déjà fait l'objet d'études très poussées dans lesquelles aucune facette n'a été épargnée.

Les adeptes de la recherche et de l'évaluation soutiennent que, sans recherche, nous avons moins de chance de progresser dans la compréhension et la solution des problèmes sociaux. Même s'il existe de nombreux de moyens efficaces pour régler les problèmes sociaux et traiter les délinquants, les chercheurs font valoir que certains sont plus efficaces que d'autres, en certaines circonstances et avec certains groupes de clients, ce qui tombe sous le sens. La recherche et l'évaluation nous renseignent sur les compétences, les approches et les méthodes qui sont généralement plus efficaces dans telle ou telle autre situation.

Parmi les études portant sur les délinquants autochtones et sur les services correctionnels qui leur sont offerts au Canada, très peu répondent à la définition que l'on donne traditionnellement de la recherche inductive ou de l'évaluation valables. Le petit nombre de programmes correctionnels conçus spécialement à l'intention des délinquants autochtones vivant en milieu urbain se traduit par un nombre plus faible encore de rapports descriptifs sur ces programmes, et à plus forte raison d'évaluations. Dans une large mesure, la connaissance que nous avons des délinquants autochtones et des programmes correctionnels à leur intention se fonde essentiellement sur de l'information anecdotique. Les questions qui restent à résoudre se lisent comme suit : Voulons-nous nous fier principalement à des renseignements non scientifiques sur les meilleures méthodes à utiliser avec chacun des délinquants? Les recherches et les études d'évaluation ont-elles un rôle à jouer lorsque des groupes nombreux de délinquants sont en cause? Ces études peuvent-elles être réalisées sans que les programmes en souffrent sur le plan financier ou sur celui des ressources.

Comment améliorer la collaboration entre le gouvernement et les collectivités?

Les participants au groupe de réflexion ont été invités à suggérer, de manière générale, des moyens permettant d'utiliser stratégiquement les ressources afin d'abolir les barrières qui séparent le gouvernement des collectivités. Les suggestions formulées s'appliquaient plus particulièrement au secteur correctionnel, mais pouvaient aussi convenir à d'autres secteurs importants.

De l'avis des participants au groupe de réflexion, le SCC a encore beaucoup à apprendre au sujet des Autochtones. Les bureaucrates sont peu renseignés ou pas renseignés du tout sur la formation qu'ont reçue les intervenants autochtones et ne savent pas non plus que ces personnes ont déjà administré des programmes. De nombreux Anciens se rappellent des lois traditionnelles et possèdent un sens profond de la justice tribale. Si les accords prévus à l'article 81 étaient conclus, bon nombre de ces lois pourraient être de nouveau mises en application. Dans une telle éventualité, les gouvernements non autochtones

n'auraient d'autres choix que de reconnaître l'existence et la validité des façons de faire traditionnelles.

Tous ont réclamé « plus de communication ». Cette demande unanime était suivie de près par une autre exigeant cette fois « une plus grande ouverture à de nouvelles façons de faire les choses ». Lorsqu'ils ne comprennent pas, les gens n'ont pas confiance. C'est l'un des problèmes fondamentaux entre les Autochtones et la société majoritaire. Personne ne comprend vraiment l'autre.

Tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des établissements, il faut reconnaître l'apport des programmes autochtones et les réussites qui sont étendues à d'autres organisations. À l'échelle du pays, les groupes autochtones doivent commencer à travailler ensemble afin de trouver des solutions de rechange à l'incarcération. Même si cela semble fastidieux et inutile, il faudra toujours réaliser des études afin de prouver qu'un programme donne les résultats escomptés.

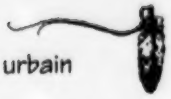
Les obstacles au sein des organismes et des collectivités autochtones

Les obstacles évoqués par les participants au groupe de réflexion ne concernaient pas uniquement les gouvernements non autochtones. Tel que déjà mentionné, les organismes autochtones ont parfois tendance à se critiquer mutuellement et à se faire concurrence au lien de collaborer et de s'aider les uns les autres à aider les Autochtones.

La formation et l'aide dont le personnel a besoin

Certains ont rappelé que, selon l'étude de Lajeunesse (1995), le besoin de formation du personnel était l'un des trois besoins que les organismes autochtones oeuvrant en milieu urbain jugeaient prioritaires afin d'être en mesure d'améliorer constamment les services dans le secteur correctionnel. Les participants au groupe de réflexion de 1997 abondaient dans le même sens.

Fait étonnant, à quelques exceptions près, il a eu peu d'échanges sur les besoins en formation du personnel ayant trait plus particulièrement aux méthodes efficaces d'intervention auprès des délinquants. Les organismes qui n'ont pas l'habitude de recevoir des délinquants sortant directement de la prison ou du pénitencier aimeraient que les autorités correctionnelles **les initient aux façons de réagir au comportement perturbateur des délinquants qui viennent tout juste d'être libérés d'un établissement**. Selon l'expérience de ces organismes, cela prend environ un mois avant que ces délinquants ne soient stabilisés et prêts à bien réagir à une intervention auprès d'eux. Mais entre-temps, ils peuvent perturber et bouleverser complètement le régime de vie du centre si le personnel ne possède pas la formation nécessaire pour faire face au comportement qu'ils ont immédiatement après leur mise en liberté.



La Community Training Residence reçoit davantage de délinquants dont le niveau du risque et des besoins est plus élevé et affirme ne pas avoir les ressources pour s'occuper de leurs problèmes : les femmes ont un grand besoin d'aide et de ressourcement lorsqu'elles s'y présentent avec des antécédents de toxicomanie, de mauvais traitements, etc.

Les participants au groupe de réflexion ont discuté de **l'aide et du ressourcement dont ont besoin les membres du personnel** qui travaillent constamment avec les détenus. Pedahbun Lodge a fait appel à un hôpital de la région qui a accepté d'initier son personnel à l'aide entre pairs. On estime que l'appui des autres professionnels de la collectivité fait partie intégrante du travail. Ceux et celles qui interviennent auprès des délinquants à risque élevé ont inconstestablement besoin de l'aide entre pairs, de ressourcement et de renouvellement.

· ***L'aide au sein des collectivités***

Un autre obstacle à l'évolution est la réaction plutôt tiède des collectivité à la présence ou au retour des délinquants; dans certaines collectivités, on peut même parler d'une hostilité ouverte à leur endroit.

Une participante au groupe de réflexion a déploré le fait que les collectivités autochtones semblent perdre de vue leurs responsabilités à l'égard des personnes, de leurs familles et de la communauté. Selon elle, les collectivités autochtones sont trop pressées d'envoyer les gens en traitement au lieu d'admettre leur propre responsabilité. L'un des facteurs clés de la criminalité est celui de rapports parents-enfants insatisfaisants. Les services correctionnels et les programmes de désintoxication ne peuvent remplacer l'affection parentale. Les collectivités autochtones doivent raviver leurs valeurs familiales et communautaires. Les gens, et les collectivités dans lesquelles ils vivent, manquent de discipline. Les Autochtones sont en voie de devenir une génération qui s'interroge sur son identité (« Qui sommes-nous? »), coupée de ses racines culturelles.

Bon nombre de délinquants quittent leurs réserves où trop peu de possibilités s'offrent à eux– logements, emplois et autres ressources. L'étude de LaPrairie (1994, 31) a révélé que plus de la moitié des Autochtones vivant dans les quartiers centraux des villes avaient l'impression que leurs familles étaient « regardées de haut [sur les réserves]... Les principales raisons de ce rejet tenaient au fait « d'être différents » ou d'être considérés comme de « mauvais parents »... Pour ceux qui sont acceptés, la vie sur la réserve est agréable; pour ceux qui sont différents des autres, la vie est difficile. » Bien entendu, cette différence peut consister entre autres à commettre des infractions qui ne sont pas tolérées sur les réserves.

Certains des participants au groupe de réflexion avaient déjà tenté de travailler avec les collectivités autochtones afin d'y faciliter la réinsertion sociale d'auteurs d'infractions

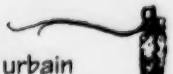
criminelles. Ainsi, NCSA collabore avec les réserves situées près d'Edmonton à **l'organisation d'audiences de libération conditionnelle sur la réserve**. La victime, la police et des membres de la collectivité sont invités à participer à ces audiences; on espère ainsi que la collectivité acceptera de reprendre le délinquant et facilitera sa réinsertion dans la réserve où il pourra redevenir un citoyen productif. Des cours de médiation devraient être offerts afin de tenter d'amener toutes les parties concernées à s'entendre sur les modalités de cette réinsertion. Dès que les collectivités seront prêtes, NCSA espère **que la responsabilité de surveiller les libérés conditionnels leur sera confiée**. Les comités de justice communautaire sont un pas important dans cette direction.

Le même principe vaut pour les collectivités urbaines, bien qu'il soit beaucoup plus difficile d'amener les membres d'une collectivité de milieu urbain à travailler ensemble. Les villes sont beaucoup plus anonymes et personne ne sait exactement qui détient l'autorité nécessaire pour parler au nom de la collectivité autochtone vivant en milieu urbain. Dans les villes, il est aussi plus compliqué de rassembler toutes les ressources autochtones et de les inciter à travailler toutes ensembles afin de fournir au délinquant l'aide dont il a besoin. Les organismes communautaires ont tendance à travailler de manière isolée. Ce mode de fonctionnement fait en sorte que les délinquants reçoivent très peu de services ou même aucun, et que le personnel de ces organismes ne possède ni l'information ni la formation qui lui permettraient d'intervenir de manière efficace. Résultat : un taux élevé d'épuisement professionnel et de roulement chez le personnel. Ce qui explique qu'il y ait très peu de continuité dans les programmes ou services. Les organismes doivent constamment mettre en commun les renseignements dont ils disposent ainsi que leur expérience, et s'appuyer mutuellement.

Accentuation de la tendance à déménager en milieu rural

Dans les villes, les délinquants sont exposés à de multiples influences négatives qui peuvent être néfastes pour les vulnérables d'entre eux. C'est la raison pour laquelle bon nombre d'organismes ouvrant en milieu urbain préfèrent se réinstaller au sein d'agglomérations rurales (dont certaines sont également plus proches des pénitenciers). À titre d'exemple, Waseskun House a planifié de construire un centre de ressourcement qui serait accessible à tous. On a l'impression qu'un centre de ce genre doit être situé dans un endroit assez isolé où il est plus difficile de se procurer de la drogue et de l'alcool, et de se laisser aller à la violence.

D'autres organismes ont des visions semblables; ils aimeraient avoir la possibilité de diriger des centres polyvalents possédant des ateliers protégés, de grandes terres et suffisamment de ressources pour recevoir des familles complètes qui viendraient y suivre un traitement. Premier pas vers la réalisation de ce rêve, un certain nombre d'organismes gèrent déjà des campements ruraux où ils amènent régulièrement des clients, des familles et d'autres personnes. Dans ce genre d'environnement, le ressourcement qui est possible en une semaine prend un mois en ville.



Le groupe de réflexion a ensuite soulevé la question suivante : **Si les organismes qui interviennent auprès des Autochtones vivant en milieu urbain déménagent dans les campagnes, qu'adviendra-t-il des résidents des quartiers centraux de la ville qu'ils desservent présentement?** Qui comblera le vide laissé dans les services?

Il semble que **ces organismes souhaitent et doivent offrir des programmes à la fois en milieu urbain et en milieu rural**. Il est essentiel qu'ils soient présents dans les villes afin de rejoindre les populations installées dans les quartiers déshérités, conserver un accès à des services spécialisés tels que les cliniques de sérum pour les clients aux prises avec un diagnostic de VIH positif, les psychologues, les fonctionnaires du SCC et du gouvernement provincial, le personnel de soutien, et aussi afin d'éviter les problèmes de transport pour atteindre les installations situées en pleine nature. Par ailleurs, les centres de services situés en milieu rural permettent un ressourcement plus profond et plus intensif, des collaborations avec les collectivités vivant sur les réserves (où de nombreux organismes espèrent susciter la création de pavillons de ressourcement) et – dans certains cas – un accès plus facile aux pénitenciers.

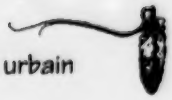
Selon la majorité des organismes présents au groupe de réflexion, les réserves ne seront pas en mesure, dans un avenir prochain, d'assumer des responsabilités correctionnelles. Ultérieurement, oui. Mais pour l'instant, les organismes ouvrant en milieu urbain estiment que ces collectivités ont besoin de plus de formation, d'appui, et d'installations ou infrastructures qui leur permettront par la suite d'accepter de telles responsabilités. Mais tôt ou tard, les collectivités vivant sur les réserves prendront en charge la prestation de services correctionnels aux délinquants de leur région. Certaines collectivités se montrent déjà désireuses d'assumer cette responsabilité, mais elles ne sont pas encore prêtes.

Les mesures souhaitées pour l'avenir

Tous semblaient d'accord pour reconnaître que les problèmes des collectivités autochtones du Canada vivant en milieu urbain sont suffisamment graves et importants pour justifier la mise sur pied d'activités de prévention.

Les participants ont suggéré d'intervenir avant que les gens ne se retrouvent en établissement correctionnel; quant à ceux qui y sont déjà, une aide pourrait leur être fournie au moment où ils sont mis en liberté. Le problème ne sera jamais résolu en mettant l'accent sur les seuls aspects juridiques. Ces aspects ne sont qu'un élément d'un problème socioéconomique beaucoup plus large. Tous les facteurs qui influent sur la collectivité doivent être pris en compte. Il est très inefficace de s'attaquer à une seule problématique en négligeant les autres..

Cela prend du temps à instaurer une mentalité privilégiant les mesures de prévention. Entre-temps, les organismes continuent d'axer leurs interventions sur les questions plus pointues d'ordre juridique. Les participants au groupe de réflexion ont rappelé leur volonté d'aider les Autochtones et affirmé qu'ils n'allaient pas abandonner la lutte facilement. Ils ont exprimé l'espoir qu'une plus grande compréhension et collaboration entre tous les intervenants, et l'apport de ressources humaines et financières suffisantes, fassent en sorte que les aspirations des Autochtones puissent un jour se concrétiser. Ils souhaitent qu'une véritable relation d'égalité s'établisse entre tous les partenaires, et que cette relation favorise l'émergence d'une vision plus nette, mais aussi plus universelle, des services correctionnels à l'intention des Autochtones vivant en milieu urbain.



DEUXIÈME PARTIE – LES INITIATIVES JUDICIAIRES EN MILIEU URBAIN

Introduction

En dépit des nombreux écrits canadiens sur la justice pour les Autochtones, il est étonnant qu'avant les cinq ou dix dernières années si peu d'auteurs ne se soient intéressés à la criminalité chez les Autochtones vivant en milieu urbain, de même qu'aux services judiciaires et aux programmes correctionnels mis sur pied à leur intention. Il s'agit peut-être d'un cas où le processus met du temps à rejoindre la réalité. Comme nous l'avons déjà vu, les proportions d'Autochtones vivant sur les réserves et hors de celles-ci ont radicalement changé au Canada ces trente dernières années.

De surcroît, étant donné qu'un grand nombre d'Autochtones vivant en milieu urbain sont extrêmement pauvres et que personne ne parle en leur nom, il est peut-être plus facile de les ignorer que leurs homologues qui vivent sur les réserves. Les initiatives de justice alternative ont donc été peu nombreuses dans les zones urbaines. Le peu d'attention portée aux Autochtones vivant en milieu urbain et autres endroits situés hors des réserves explique en partie pourquoi nous comprenons si mal leurs problèmes et sommes si lents à réagir. Heureusement, certains indices permettent de penser que ce déséquilibre commence peut-être à se corriger.

Cette partie sera consacrée à l'examen de problèmes liés à la mise sur pied d'initiatives de justice à l'intention des Autochtones vivant en milieu urbain. Des questions ayant trait à l'exercice de l'autorité et à la représentation seront analysées. Afin d'illustrer les mesures qui pourraient être prises, sans égard aux problématiques se rapportant à l'exercice de l'autorité, nous examinerons un certain nombre de pratiques qui ont présentement cours dans les villes canadiennes et dans le domaine de la justice alternative, à titre expérimental. Mais nous commencerons par résumer la documentation disponible sur les besoins des délinquants autochtones vivant en milieu urbain.

Les besoins des délinquants autochtones vivant en milieu urbain

Comme nous l'avons vu dans la première partie du présent document, les organismes qui fournissent des services aux Autochtones ont tendance à axer leurs interventions sur un large éventail de facteurs lorsqu'ils interviennent auprès d'un délinquant autochtone. Certains mettent l'accent sur des moyens concrets facilitant la survie dans les villes tels que trouver un emploi au délinquant. D'autres ont tendance à s'intéresser à des aspects plus fondamentaux, car le délinquant leur semble trop démuni pour tirer avantage d'interventions autres que celles qui visent à résoudre ses problèmes les plus élémentaires et ses peines les plus profondes– des aspects tels que prendre soin de soi-même, devenir

propre et sobre, et se remettre de ses chagrins et de ses pertes. D'autres organismes encore tentent de s'attaquer à tous les problèmes qu'ils constatent, y compris le besoin de suivre des programmes culturels et spirituels. Tout le monde semble cependant d'accord pour reconnaître qu'il reste un long chemin à parcourir avant que les services offerts aux délinquants soient véritablement complets et holistiques– en milieu urbain et ailleurs.

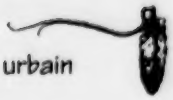
Les études tendent à démontrer que **les délinquants autochtones ont parfois des besoins plus criminogènes, et des besoins plus grands dans certains domaines, que les délinquants non autochtones.** Ainsi, l'étude réalisée par Vanderburg *et al.* (1994) a révélé que, parmi les détenus des pénitenciers, les délinquants autochtones avaient de plus graves problèmes d'alcool que les délinquants non autochtones.

L'étude de LaPrairie (1994) sur les Autochtones vivant dans les quartiers centraux de quatre villes canadiennes a permis de constater que ceux-ci vivent dans la misère et dans l'aliénation. (Ces résidents urbains n'étaient pas tous des consommateurs de services correctionnels, mais la majorité d'entre eux avaient déjà été trouvés coupables d'une infraction criminelle et avaient, à un moment ou l'autre de leur vie, passé du temps en détention.) LaPrairie met en lumière les réalités suivantes :

- Les trois quarts de toutes les personnes interviewées avaient été victimes de mauvais traitements au cours de leur enfance.
- De ce nombre, un quart avaient subi des traitements d'une très grande violence.
- Pour la plupart des personnes interviewées, les mauvais traitements et la violence ont fait partie de leur enfance et de leur vie d'adulte.
- Bon nombre ont une vie conjugale et familiale très instables.
- Bon nombre sont des nomades chroniques qui se déplacent constamment.
- Bon nombre ont une grande difficulté ou une difficulté moyenne à contrôler leur consommation d'alcool.
- Bon nombre ont très peu de compétences professionnelles, sont peu scolarisés et font partie des chômeurs chroniques.
- Ce sont des personnes plus sujettes à la victimisation que les autres résidents des villes.
- Bon nombre ne fréquentent personne d'autre que leurs compagnons de beuverie.

Les plus mal en point des personnes interviewées par LaPrairie fréquentent les soupes populaires, les refuges d'urgence, les haltes-accueil ou vivent dans la rue, se déplaçant d'un endroit à l'autre à la recherche de nourriture, de vêtements ou d'un endroit pour dormir (1994, xiii). Ces personnes sont l'incarnation même du mot « besoin ».

Dans le cadre d'une étude récente portant sur un grand nombre d'Autochtones détenus dans les pénitenciers (dont 30 % provenaient, à l'origine, de zones urbaines et dont plus de la moitié vivaient sûrement en milieu urbain au moment où ils ont commis leur infraction), Johnston (1997) a découvert que 66 % d'entre eux avaient grand besoin



d'aide (c'est-à-dire qu'ils affichaient des facteurs criminogènes dans plusieurs domaines). En fait, au moins 47 % de ces détenus avaient été classés dans la catégorie des délinquants dont le niveau du risque et des besoins est élevé. Les agents de gestion des cas et d'autres membres du personnel pénitentiaire qui les connaissaient avaient indiqué que **la majorité** d'entre eux avaient des besoins dans les domaines suivants :

- toxicomanie (88 %),
- orientation personnelle et affective (82 %),
- emploi (63 %)
- instruction (54 %).

Un peu moins de la majorité, mais néanmoins une proportion importante, avaient des besoins ayant trait aux aspects suivants :

- attitudes criminelles (49 %),
- relations matrimoniales et familiales (42 %),
- fonctionnement dans la collectivité (36 %),
- interaction sociale (33 %)
- infractions sexuelles (31%).

De nombreux organismes dispensant des services aux Autochtones, de même que les délinquants autochtones eux-mêmes, ont tendance à insister sur des besoins qui, pour les délinquants appartenant à la culture dominante, ne sont pas considérés criminogènes. Ainsi, Johnston (1997) rapporte que les détenus autochtones sous responsabilité fédérale indiquent **les activités spirituelles ou les cérémonies** comme premier choix parmi les « activités autochtones » qui leur sont offertes dans les pénitenciers fédéraux, et donnent aussi une note relativement élevée aux autres activités culturelles. Près de la moitié des détenus autochtones interviewées par Johnston ont affirmé avoir participé à une « activité autochtone » tous les jours ou plus d'une fois par semaine pendant leur séjour au pénitencier.

La réaction aux traitements proposés par les organismes autochtones et non autochtones

Des études révèlent que **les délinquants autochtones réagissent moins bien aux programmes de réinsertion sociale qui ne leur semblent pas conçus spécifiquement à l'intention des Autochtones**, et qu'ils sont **plus portés que les délinquants non autochtones à abandonner le traitement** en cours de route. Il est donc important d'élaborer à l'intention des Autochtones des programmes qui concordent avec leur vision du monde, misent sur leur sentiment d'appartenance au peuple autochtone, et correspond à la manière dont ils perçoivent les changements dans leur propre comportement. C'est la raison pour laquelle les organismes correctionnels ont commencé à offrir des programmes préparatoires au traitement s'adressant tout spécialement aux délinquants autochtones,

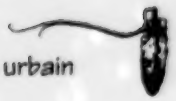
conçus pour les initier aux différents aspects du traitement dans le respect de leur culture et pour les préparer à profiter ensuite pleinement des programmes de réadaptation à l'intention de tous les délinquants (voir Weekes et Millson, 1994).

Il va sans dire que **les programmes qui sont élaborés et exécutés en ayant à l'esprit les réalités des Autochtones ont plus de chances d'être bien accueillis par les délinquants autochtones.** Johnston (1997) a établi que plus des deux tiers (69 %) des détenus autochtones avaient exprimé le désir d'avoir davantage de programmes pénitentiaires conçus à leur intention ou modifiés en fonction de leurs réalités culturelles. La majorité des programmes pénitentiaires mentionnés par les détenus autochtones, à qui l'on avait demander d'indiquer quels programmes étaient les plus efficaces, étaient des programmes s'adressant tout spécialement à une clientèle autochtone (même si la réponse la plus fréquente était qu'aucun programme n'était efficace). Les détenus autochtones ont également indiqué que l'un de leurs plus chers désirs pendant leur incarcération était d'avoir l'occasion d'échanger avec d'autres Autochtones.

Lorsqu'ils ont besoin d'aide, les délinquants autochtones ont tendance à se tourner vers d'autres Autochtones. Johnston a également découvert que la vaste majorité des Autochtones détenus dans les pénitenciers (86 %) admettent qu'ils auraient besoin de quelques séances de counseling. La majorité veulent des services de counseling touchant les aspects personnels, émotionnels ou spirituels. Interrogés sur la personne qu'ils aimeraient avoir comme conseiller, la plupart proposent un Ancien ou un chef spirituel. Les amis et la famille forment le deuxième groupe de personnes le plus souvent mentionné par les détenus comme susceptible de leur offrir l'aide dont ils reconnaissent avoir besoin.

Les problèmes que soulève l'exécution des programmes judiciaires destinés aux Autochtones vivant en milieu urbain

Au cours des dix dernières années, les questions concernant les moyens à prendre pour offrir des services aux Autochtones vivant en milieu urbain (et non pas la nature de ces services) ont été de plus en plus fréquemment débattues. Les raisons expliquant ce regain d'intérêt sont multiples. L'Accord de Charlottetown de 1992 a attiré l'attention sur le problème du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale des Autochtones vivant hors des réserves et dans les villes, ainsi que des résidents des premières nations. Au fur et à mesure que progressaient les négociations sur les revendications territoriales des habitants des réserves, différents groupes de réflexion sur les problèmes vécus hors des réserves ont vu le jour. Des enquêtes menées par les ministères de la Justice de l'Alberta et du Manitoba ont également fourni l'occasion de prendre conscience des problèmes judiciaires des Autochtones vivant en milieu urbain; la Commission royale sur les peuples autochtones a pour sa part attiré l'attention sur ces problèmes en organisant une table ronde sur ce sujet en 1992 (Commission royale, 1993).



En matière de justice, le débat semble porter souvent sur la question de savoir s'il faut créer un système judiciaire distinct pour les Autochtones. Dans les régions où il existe des réserves et des établissements autochtones, les gouvernements non autochtones ont indiqué leur intention de donner aux collectivités autochtones tous les pouvoirs de faire respecter leurs propres lois sur leurs propres territoires. L'utilisation de mesures décisionnelles alternatives est également encouragée à la condition que toute personne préférant faire appel aux tribunaux ordinaires ait le droit absolu de le faire.

Hors des réserves, les positions sont un peu moins claires. La notion de systèmes judiciaires distincts semble être ramenée à une questions de tribunaux : devrait-il y avoir des tribunaux réservés aux Autochtones dans les régions urbaines? Quels seraient les pouvoirs de ces tribunaux et faudrait-il circonscrire le genre d'infractions, de délinquants et de situations qui relèveraient de leur compétence? Qui (la cour, le délinquant, la victime, etc.) pourrait décider si la cause relève d'un tribunal autochtone ou d'un tribunal ordinaire?

Les partisans d'un système judiciaire distinct pour les Autochtones vivant en milieu urbain semblent être divisés entre ceux qui réclament un tel système par principe et qui souhaitent voir les collectivités autochtones devenir plus responsables de leur propre destinée, et ceux qui souhaitent une justice différente – moins punitive, plus réparatrice, plus centrée sur la personne. Ceux qui exercent des pressions pour que soit instauré un système judiciaire distinct pour les Autochtones vivant en milieu urbain (Hendrickson, 1993) veulent le meilleur des deux mondes – l'entière protection des droits légaux des délinquants, comme celle qu'offre le système de la majorité, et des approches réparatrices lorsque vient le moment de rendre les décisions et de déterminer les peines.

Les observateurs et les fournisseurs de services autochtones semblent d'accord sur un certain nombre de points concernant la prestation de services en général (et non pas seulement en ce qui a trait aux décisions et aux services judiciaires) aux Autochtones vivant en milieu urbain :

- Il faut de toute urgence répondre de manière plus efficace aux besoins des Autochtones vivant en milieu urbain;

- Les Autochtones sont plus enclins à utiliser des services qui leur sont offerts par d'autres Autochtones;

- Il y des « conflits de compétence » (le plus souvent décrit comme des conflits découlant du « pelletage » des responsabilités) entre les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux qui semblent conspirer pour compliquer les choses et empêcher que ne progresse de manière stratégique la coordination de services appropriés pour tous;

- Les fournisseurs autochtones de services préféreraient également que les ministères non autochtones renoncent, à tous les paliers de gouvernement, à leurs mandats à courte vue et financent les services de manière plus holistique et plus globale;

- Bon nombre des Autochtones vivant en milieu urbain soutiennent aussi que les droits et privilèges des Indiens inscrits devraient être attachés à leur personne – c'est-à-dire ne pas être perdus lorsqu'un Autochtone quitte la réserve.

Toutefois, outre ces premiers terrains d'entente, les Autochtones ne semblent pas avoir fait l'unanimité sur les différents aspects que comporte l'élaboration d'un meilleur processus pour la prestation des services :

- Qui parle au nom des Autochtones vivant en milieu urbain? Qui choisit les personnes qui parlent en leur nom et comment se prend cette décision?

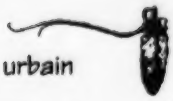
- Devrait-il exister un gouvernement parallèle chargé d'offrir des services divers aux Autochtones vivant en milieu urbain – un gouvernement dont la stabilité et la légitimité seraient assurées grâce à un financement à long terme ou à un enchâssement dans la constitution, ou les deux?

- Le cas échéant, qui décide par voie d'élection ou par d'autres moyens de la composition de ce gouvernement parallèle, et quel en est le mode de fonctionnement? Comment ce gouvernement parallèle rendra-t-il compte de ses activités à la population qu'il représente?

- Les différents groupes autochtones qui vivent en milieu urbain devraient-ils être réunis en une seule circonscription électorale ou devraient-ils posséder chacun – Indiens inscrits, Indiens non inscrits, Inuit et Métis – leur propre gouvernement parallèle ou leur propre système de prestation de services? Quel rôle devrait jouer, s'il y a lieu, les conseils de bande, les conseils tribaux et les organisations nationales en ce qui concerne les fonctions, les responsabilités et les décisions de ces systèmes de prestation de services en milieu urbain?

- Le système de prestation de services aux Autochtones vivant en milieu urbain devrait-il emprunter le modèle de la super-agence à guichet unique ou être composé d'organismes individuels vaguement liés entre eux?

- Est-il logique de consacrer tant de temps à discuter de toutes ces questions? Pourquoi ne pas simplement « passer à l'action » – c'est-à-dire réclamer davantage de financement et de meilleures dispositions administratives?



Les projets décrits ci-dessous sont des exemples de ce « passage à l'action ». Tous se situent dans le domaine judiciaire, mais bon nombre d'entre eux vont au-delà de ce que nous entendons habituellement par services correctionnels. Pourtant, dans bien des cas, les fins poursuivies sont identiques à celles que visent les processus correctionnels, et vont même plus loin.

La détermination de la peine en cercle

Dans quelques villes canadiennes, des juges se sont risqués à utiliser le processus de détermination de la peine en cercle. C'est le cas notamment de juges en fonction dans les villes de Vancouver, de Prince Albert, de Saskatoon et peut-être d'autre villes aussi[7].

La détermination de la peine en cercle est un processus et non un programme. En soi, il est probablement peu utile dans le cas de délinquants dont le niveau du risque et des besoins est élevé et qui sont aux prises avec des problèmes très graves, une description à laquelle répondent bon nombre d'Autochtones. Il s'agit plutôt d'une méthode différente pour déterminer la peine d'un délinquant tout en poursuivant les objectifs suivants :

- réunir sur le délinquant et sur la réaction de la collectivité face à ce délinquant et à son infraction plus de renseignements qu'il ne serait possible de le faire par d'autres moyens;
- donner à la victime la possibilité de confronter le délinquant, de lui expliquer les conséquences de son infraction, de demander la peine qu'elle juge appropriée, et de connaître directement le délinquant, les motifs de son infraction, et son degré de remords;
- donner au délinquant la possibilité de comprendre les conséquences de son infraction pour la victime, pour sa famille et ses amis, et pour l'ensemble de la collectivité;
- aider le juge à comprendre le délinquant, ses besoins, et le risque qu'il représente;
- aider le juge à comprendre ce que souhaite la collectivité – ou les éléments qui pourraient faire l'objet d'un consensus – en ce qui concerne la peine imposée au délinquant;
- repérer au sein de la famille ou de la collectivité les personnes-ressources qui seraient prêtes à aider le délinquant si ce dernier se voyait imposer une sanction communautaire;

---

7 Deux exemples de détermination de la peine en cercle dans les milieux urbains sont décrits dans le document *Pour une vraie justice* qu'a fait paraître le Conseil des églises pour la justice et la criminologie en 1996.

- permettre aux membres de la collectivité de dire directement ce qu'ils pensent de la sanction – leur donner la possibilité d'échanger leurs points de vue, d'exprimer leurs sentiments, etc.;

- atténuer le caractère punitif de certaines peines, car les membres de la collectivité et les victimes sont souvent moins enclins à demander une sanction sévère une fois qu'ils ont rencontré le délinquant.

La détermination de la peine en cercle est un phénomène encore relativement nouveau au Canada et, pour l'instant, très peu de renseignements sont disponibles sur son efficacité : Les victimes se sentent-elles mieux ou plus mal après? Le processus tend-il à unir les membres de la collectivité ou à les diviser? Qui participe à ces cercles et pourquoi? L'expérience permet-elle aux délinquants de s'engager dans un processus de réadaptation et, si oui, quel suivi est assuré?

La détermination de la peine en cercle a vu le jour en milieu rural; **l'une des questions les plus intéressantes au sujet des cercles est de savoir s'ils peuvent être importés en milieu urbain**. Ils sont habituellement[8] jugés appropriés pour les réserves et les établissements parce que le délinquant y est normalement connu personnellement de tous les membres ou de la plupart des membres de la collectivité, que chacun des membres de la collectivité ou presque est concerné d'une façon ou d'une autre par l'infraction et par la sanction, et que compte tenu du nombre et de la relative homogénéité des résidents, la collectivité peut fonctionner comme une véritable *communauté*.

En milieu urbain, la notion de collectivité est beaucoup plus nébuleuse. Il y a bien des chances que le délinquant et la victime soient tous les deux des étrangers pour bon nombre des résidents du quartier. Faudrait-il alors poser comme condition pour prendre part au cercle de connaître les principales personnes en cause ou devrait-on aussi inviter des étrangers à représenter la collectivité? Si la dernière solution est retenue, qui décide d'inviter qui et en fonction de quels critères? Quelle importance le délinquant attachera-t-il à l'opinion de ces personnes? À qui les participants au cercle doivent-ils rendre des comptes?

Beaucoup plus que dans les réserves, la collectivité d'un quartier urbain risque fort d'être composée de personnes dont les intérêts, la culture, le mode de vie et la vision du monde sont très différents. Les personnes présentes devraient-elles représenter ces différentes tendances ou faudrait-il plutôt regrouper uniquement des personnes ayant une culture ou une vision du monde semblable? Si ce sont les antécédents culturels qui servent de critère de sélection, dans quelle mesure le processus permettra-t-il de renforcer chez les

---

[8] Mais pas toujours et tous ne partagent pas cet avis. C'est le cas par exemple de l'Association des femmes inuit de Pauktuutit (1992).

Autochtones vivant en milieu urbain le sentiment de reprendre un certain contrôle sur leur système judiciaire?

Si l'un des objectifs est de restaurer l'harmonie au sein de la collectivité (Conseil des églises sur la justice et la criminologie, 1992), la détermination de la peine ne devrait-elle pas pour commencer être utilisée principalement au sein de collectivités qui fonctionnent de manière relativement harmonieuse – ou qui tout au moins ne sont pas aussi profondément divisées et perturbées que le sont celles de nombreux quartiers urbains?

Dans quelle mesure peut-on considérer que les opinions d'un résident du quartier sont représentatives de celles de la collectivité? Si le crime a été commis à l'extérieur du quartier où habite le délinquant, les membres du cercle doivent-ils de façon générale être choisis parmi les résidents du quartier ou parmi les résidents du quartier où le crime a été commis? Fondamentalement, qu'est-ce qui motive les gens à participer au cercle?

Les conseils communautaires

L'Aboriginal Legal Services of Toronto (ALST), Toronto

Le conseil communautaire est un modèle quelque peu différent, mais qui donne à peu près les mêmes résultats. Un premier exemple de l'utilisation qui peut être faite d'un conseil communautaire en milieu urbain est celui de l'Aboriginal Legal Services of Toronto's Council. Ce Conseil se compose d'Anciens, d'enseignants traditionnels et d'autres membres de la collectivité autochtone. Ces personnes sont choisies pour leur sagesse, leur connaissance des traditions autochtones et le respect dont elles jouissent au sein de la collectivité. Elles répondent de leurs décisions devant les conseils d'administration communautaires.

Comme l'explique Lajeunesse (1994,73), les buts du Conseil, et ceux du programme de déjudiciarisation qu'il est appelé à gérer, sont les suivants :

- Responsabiliser davantage la collectivité autochtone;
- Réduire la récidive;
- Encourager les délinquants à se sentir plus responsables de leur comportement criminel et les inciter à rendre davantage compte de leur conduite en les faisant participer plus activement aux actions visant à réparer les torts qu'ils ont causés.

Les candidats éventuels au programme de déjudiciarisation sont choisis à même le registre de la Cour par le personnel de l'ALST qui fait appel à cette fin au procureur de la défense, à des organismes autochtones et à d'autres délinquants. Après avoir obtenu le consentement du procureur de la Couronne, l'accusé est approché. Le personnel de l'ALST prépare sur l'accusé un dossier d'information qui est ensuite examiné par le

Conseil. Les victimes et le procureur qui le désirent sont encouragés à assister à cet examen. Différentes options s'offrent au Conseil qui s'occupe de ces infractions (dont la plupart sont des infractions mineures) et de ces délinquants : des amendes, un dédommagement, des travaux communautaires, des recommandations de traitement, et la participation à des activités et programmes adaptés à la culture autochtone. Les accusations sont suspendues pendant le déroulement du processus, mais peuvent être rétablies si le processus achoppe.

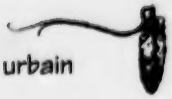
Les différences entre ce processus et celui de la détermination de la peine en cercle sautent aux yeux. Aucun effort n'est fait pour faire participer la collectivité élargie en première instance; les personnes qui y prennent part sont choisies pour leur sagesse et pour l'autorité dont elles jouissent au sein de la collectivité autochtone élargie. Une continuité est assurée dans la participation et dans la prise de décisions. Les membres du Conseil sont responsable de leurs décisions devant un conseil d'administration et aussi, indirectement, devant la Couronne, qui peuvent retirer leur consentement aux renvois s'ils ne sont pas satisfaits du processus.

Le programme des mesures de rechange de Regina

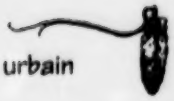
Le programme des mesures de rechange de Regina est un autre programme de déjudiciarisation qui fonctionne lui aussi selon un autre modèle. Ce programme autorise les renvois d'adultes et de jeunes tant avant qu'après leur inculpation, et ne tient pas compte de la couleur de la peau – une proportion importante de ceux qui ont bénéficié de ce programme n'étaient pas des Autochtones. Ne sont pas admissibles à ce programme les personnes qui ont été trouvées coupables de violence familiale, d'infractions sexuelles, de violence sexuelle à l'endroit des enfants, de parjure, de certaines infractions relatives à la conduite d'un véhicule, ainsi que celles qui ont omis d'observer les décisions rendues lors d'une initiative antérieure de déjudiciarisation ayant eu lieu au cours des six derniers mois.

Ce programme de mesures de rechange a été élaboré par la Regina Aboriginal Human Services Co-operative, un groupe d'organismes de Regina qui tous, sauf un, offrent leurs services principalement ou exclusivement à une clientèle autochtone. Les dirigeants du programme sont responsables de leurs décisions devant la collectivité, par l'entremise du conseil d'administration du Conseil, et devant les organismes gouvernementaux qui les appuient, par l'entremise d'un comité des opérations.

Le personnel préposé à la gestion des cas (dans le cadre du programme des mesures de rechange) et la société John Howard (qui était membre de la coopérative à l'époque du groupe de réflexion) évaluent les cas et décident des mesures à prendre. Quatre mesures principales peuvent être envisagées : la mise en garde officielle, la médiation victime-délinquant, la conférence familiale et les cercles de guérison. À l'exception de la médiation dans les cas impliquant des enfants (qui sont pris en charge par le société John



Howard), ces mesures sont habituellement exécutées par le personnel affecté au programme des mesures de rechange, même si, à l'occasion, il peut s'avérer nécessaire de confier un cas à un autre organisme qui est habituellement membre de la coopérative. Les Anciens participent normalement aux conférences familiales (même si parfois ce ne sont pas des Autochtones qui sont en cause), mais pas aux autres mesures.



ANNEXE A

LISTE DES PARTICIPANTS AU GROUPE DE RÉFLEXION

Myrtle Thomas
Ancien
Winnipeg, Manitoba

Virginia Maracle
Journaliste à la pige
Winnipeg, Manitoba

Joanne Stacey
Directrice
Maison Waseskun
3601, rue Jacques ouest
Montréal, Québec H4C 3N4
Téléphone : (514) 932-1424

Gordon King
Directeur général
Centre d'accueil de Micmac
2158, rue Gottingen
Halifax, Nova Scotia B3K 3B4
Téléphone : (902) 420-1576

Curtis Fontaine
Directeur général
Native Clan Organization
203-138, ave Portage est
Winnipeg, Manitoba R3C 0A1
Téléphone : (204) 943-7357

Ivy Chaske
Directeur général
Pedahbun Lodge
1330, rue King ouest
Toronto, Ontario M6K 1H1
Téléphone : (416) 531-0774

Patricia Yuzicappi Buffalo
Directrice
Community Training Centre
123, LaRonge Road
Saskatoon, Saskatchewan S7K 5T3
Téléphone : (306) 933-6182

Dale Pelletier
Directeur général
Regina Aboriginal Human Services Co-op
2932, ave Dewdney
Regina, Saskatchewan S4T 0X9
Téléphone : (306) 352-5415

Randy Sloan
Directeur
Centre Stan Daniels
Native Counselling Services of Alberta
9516, 101e Avenue
Edmonton, Alberta T5H 0B3
Téléphone : (403) 495-2372

Marjorie White
Directrice générale
Circle of Eagles Lodge
2716, Clark Drive
Vancouver, Colombie-Britannique
V5N 3H6
Téléphone : (604) 874-9610

Norma Green
Kikawinaw
Okimaw Ohci
Service correctionnel du Canada
B.P. 1929
Maple Creek, Saskatchewan S0N 1N0
Téléphone : (306) 662-4700

Tina Hattem
Programmes pour femmes purgeant une peine fédérale
Service correctionnel du Canada
340, ave Laurier ouest
Ottawa, Ontario K1A 0P9
Téléphone : (613) 992-6067

Gord Holloway
Service correctionnel du Canada,
Libérations conditionnelles
200-470, ave Notre-Dame
Winnipeg, MB R3B 1R5
Téléphone : (204) 983-4306

Ed Buller
Groupe de la politique correctionnelle autochtone
Ministère du Solliciteur général du Canada
340, ave Laurier ouest
Ottawa, ON K1A 0P8
Téléphone : (613) 991-2832

Kimberly Fever
Groupe de la politique correctionnelle autochtone
Ministère du Solliciteur général du Canada
340, ave Laurier ouest
Ottawa, ON K1A 0P8
Téléphone : (613) 991-2839

Priscilla Corcoran
Groupe de la politique correctionnelle autochtone
Ministère du Solliciteur général du Canada
340, ave Laurier ouest
Ottawa, ON K1A 0P8
Téléphone : (613) 991-2846

ANNEXE B

BIBLIOGRAPHIE ET RESSOURCES DOCUMENTAIRES

Alberta, *Report of the Task Force on the Criminal Justice System and its Impact on the Indian and Metis People of Alberta*, présidé par le juge R.A. Cawsey, Edmonton, Imprimeur de la Reine, 1991.

Blanchette, Kelley, « Risques et besoins : comparaison entre les délinquantes violentes et les autres délinquantes », *Forum – Recherche sur l'actualité correctionnelle*, 1997, vol. 9 n° 2, p. 14.

Bonta, Jim , « Native Inmates: Institutional Response, Risk and Needs », *Revue canadienne de criminologie*, 1989, vol. 31, n° 1, p. 49.

Bonta, Jim, Stan Lipinski et Michael Martin, « Characteristics of Aboriginal Recidivists », *Revue canadienne de criminologie*, 1992a, vol. 34, n^{os} 3-4, p. 517.

Bontan, Jim, Stan Lipinski et Michael Martin, *Characteristics of Federal Inmates who Recidivate*, Ottawa, Statistique Canada, 1992b.

CANADA. CENTRE CANADIEN DE LA STATISTIQUE JURIDIQUE. *La criminalité chez les autochtones des centres urbains*, Ottawa, Statistique Canada, 1992.

CANADA. SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA. *Pavillon de ressourcement :plan opérationnel final*, Ottawa, le Service, 1993.

CANADA. AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA. *Rapport du maintien de l'ordre dans les réserves indiennes : rapport du Groupe d'étude*, Ottawa, le Ministère, 1990.

CANADA. BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ. *Guide des initiatives fédérales à l'intention des Autochtones vivant en milieu urbain*, Ottawa, Services gouvernementaux Canada, 1997. Disponible sur le site Web du gouvernement du Canada : http://canada.gc.ca/programs/pgrind_e.html

CANADA. COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES. *Les peuples autochtones vivant en milieu urbain – Rapport de la Table ronde nationale sur les préoccupations des populations urbaines autochtones*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1993.

CANADA. STATISTIQUE CANADA. *Aboriginal Peoples Survey: Language, Tradition, Health, Lifestyle and Social Issues*, n° de catalogue 89-533, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1993.

CONSEIL DES ÉGLISES POUR LA JUSTICE ET LA CRIMINOLOGIE. *Pour une vraie justice*, Ottawa, le Conseil, 1996.

DOMESTIC ABUSE INTERVENTION PROJECT. *Working With Native American Men who Batter.* vidéos, Duluth, Minnesota, le Projet, s. d.

Hann, Bob et Bill Harman, *Prévision du risque de récidive lié à la mise en liberté des détenus des pénitenciers, Rapport des utilisateurs*, Ottawa, Solliciteur général du Canada, 1991a.

Hann, Bob et Bill Harman, *Prévision du risque de récidive lié à la mise en liberté des détenus autochtones des pénitenciers*, Ottawa, Solliciteur général du Canada, 1991b.

Hann, Bob et Bill Harman, *Prévision du risque de violence chez les détenus des pénitenciers*, Ottawa, Solliciteur général du Canada, 1992.

Hann, Bob et Bill Harman, *Release Risk Prediction: Testing the Nuffield Scoring System for Native and Female Inmates*, rapport de recherche 1989-4, Ottawa, Solliciteur général du Canada, 1989.

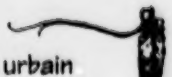
Hendrickson, Barbara, *A Separate Urban Aboriginal Justice System*, thèse de maîtrise en droit, Université de Toronto, inédit, 1993.

Johnston, Joseph, *Enquête sur les délinquants autochtones : Examen de dossiers et entrevues*, Ottawa, Service Correctionnel du Canada, 1997.

Lajeunesse, Thérèse et associés, *Programmes correctionnels à l'intention des Autochtones en milieu urbain : examen d'un choix de programmes*, rapport APC 12 CA, Ottawa, Solliciteur général du Canada, Groupe de la politique correctionnelle autochtone, 1995.

LaPrairie, Carol, *Seen but not Heard: Native People in the Inner City*, Ottawa, Services gouvernementaux Canada, 1995.

LaPrairie, Carol, *La surreprésentation des autochtones dans les établissements correctionnels et ses répercussions sur la prévention du crime*, rapport APC 4 CA, Ottawa, Solliciteur général du Canada, Groupe de la politique correctionnelle autochtone, Ottawa, 1992. (site Web : www.sgc.gc.ca)



LaPrairie, Carol, *Justice for the Cree: Communities, Crime and Order*, Namaska (QC), Administration régionale Cree, 1991.

Ma Mawi Wi Chi Itata Centre, *Family Violence Program Model*, Winnipeg, le Centre, s.d.

Ma Mawi Wi Chi Itata Centre, *Intensive Supervision and Interim Release Supervision Program*, Winnipeg, le Centre, s.d.

MANITOBA. *Report of the Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba: The Justice System and Aboriginal People.* Présidents : les juges Hamilton et Sinclair, Winnipeg, ministère des Approvisionnements et services, 1991.

McCaskill, Don, *Patterns of Criminality and Corrections among Native Offenders in Manitoba: A Longitudinal Analysis*, Ottawa, Service correctionnel du Canada, 1985.

McCaskill, Don, *A Study of Needs and Resources related to Offenders of Native Origin in Manitoba*, Ottawa, Solliciteur général du Canada, 1970.

McDonald, Ryan, « Canada's Off-Reserve Aboriginal Population », *Tendance sociales canadiennes*, hiver 1991, n° 23, , p.2.

Murphy, Jonathan *et* al, *Inner City Service Improvement for the Aboriginal Community in Edmonton*, Edmonton, Inner City Violent Crime Task Force, 1992.

Native Counselling Service of Alberta, *Rage*, vidéo, Edmonton, Native Counselling Services of Alberta, 1991.

Native Counselling Service of Alberta, *In Search of Your Warrior*, Livret à utiliser avec le vidéo *Rage*, Edmonton, Native Counselling Services of Alberta, 1993.

Pauktuutit Inuit Women's Association, *Report on a Sentencing Circle in Nunavik.* Yellowknife, Pauktuutit, 1992.

Pence, Ellen et Michael Paymar, *Educational Groups for Men who Batter: the Duluth Model,* New York, Springer, 1993.

Regina Aboriginal Human Services Co-operative, *Regina Alternative Measures Program*, polycopié, Regina, Regina Aboriginal Human Services Co-op, s.d.

Vanderburg, S., W.A. Millson et J.R. Weekes, *Évaluations de la toxicomanie chez les délinquants autochtones : Questionnaire informatisé sur le mode de vie*, Ottawa, Service correctionnel du Canada, 1994.

Weekes, J.R. et W.A. Millson, *Programme de prétraitement pour les délinquants autochtones toxicomanes : Mesures intermédiaires de l'efficacité du* programme, Ottawa, Service correctionnel du Canada, 1994.

Zellerer, Evelyn, *La violence familiale chez les Autochtones – Programmes de traitement pour les hommes*, Ottawa, Service correctionnel du Canada, 1994.

SITES WEB

Native Counselling Services of Alberta : http://www.compusmart.ab.ca/ncsa
Ce site contient un choix de ressources documentaires qu'il est possible de commander, notamment des livres et des vidéos.

Native Law Centre – Université de Saskatchewan : http://www.usask.ca/nativelaw
Ce site présente de l'information sur la détermination de la peine en cercle et sur les droits territoriaux. On y trouve aussi une liste de publications sur les questions judiciaires autochtones.

Le réseau Waseskun : http://www.waseskun.net
Ce domaine a été conçu afin d'aider les travailleurs communautaires de première ligne. Il contient six zones permanentes de « bavardage », dont une sur la justice et les services correctionnels autochtones, ainsi qu'une base de données recelant des renseignements sur les Autochtones.

Association nationale des centres d'amitié : http://www.nafc-aboriginal.com
Ce site contient des liens vers les centres d'amitié du Canada ainsi que vers les services concernant les jeunes et l'emploi.

The Visions Centre of Innovation : http://www.visions.ab.ca
Ce site traite tout spécialement de questions touchant la santé des Autochtones. On y parle de formation, d'emploi, de communication de l'information et de recherche.

Réseau d'accès à la justice : http://www.acjnet.org
Ce site contient des renseignements sur les questions juridiques au Canada; une section est réservée aux peuples autochtones.

Site Web gouvernements qui peuvent être utiles

Santé Canada : http://www.hc-sc.gc.ca
Le site de Santé Canada possède une section réservée à la promotion de la santé en ligne où différents problèmes de santé sont abordés, notamment ceux du sida et de la consommation abusive d'alcool et de drogues.

Solliciteur général du Canada : http://www.sgc.gc.ca
Ce site contient entre autres une liste de publications sur les services correctionnels à l'intention des Autochtones et des non-Autochtones.

Gouvernement du Canada : http://infoservice.gc.ca
Il s'agit d'un site général contenant des liens vers les différents ministères fédéraux.

Développement des ressources humaines Canada : http://www.hrdc-drhc.gc.ca
Ce site contient des renseignements sur les emplois, sur les numéros d'assurance sociale et sur les Initiatives Jeunesse. On y trouve aussi un Bureau des relations avec les Autochtones dont la vocation est de travailler auprès des collectivités.

Affaires indiennes et du Nord Canada : http://www.inac.gc.ca
Ce site contient entre autres des renseignements sur les traités, le document *Rassembler nos forces* (la réponse du gouvernement fédéral à la Commission royale sur les peuples autochtones), ainsi qu'un programme Stratégie Jeunesse.